Les *recherches* en politique commerciale 2003

John M. Curtis et Dan Ciuriak
éditeurs

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, 2003

Papier:
N° de catalogue: E2-211/2003F
ISBN: 0-662-88890-1
Internet:
N° de catalogue: E2-211/2003F-IN
ISBN: 0-662-88891-X

(Also published in English)

Table des matières

Avant-propos et Remerciements
Leonard J. Edwards.....i

Préface
Concilier l'esprit et l'éthique du libéralisme au 21e siècle
Pierre S. Pettigrew.....v

Partie I: Le Contexte d'Évolution pour le Système de Commerce Multilatéral

Vers la mi-parcours du Programme de Doha pour le développement
John M. Curtis and Dan Ciuriak.....1

« L'importance d'être multilatéral » (tout particulièrement dans un monde en voie de régionalisation)
John M. Curtis.....47

Le commerce sécuritaire remplace-t-il le libre-échange?
Carolyn Lloyd.....81

Partie II: Questions systémiques dans le Cycle de Doha

La lutte pour la légitimité à l'OMC
Debra P. Steger.....125

L'évolution du règlement des différends au GATT et à l'OMC
Marc L. Busch and Eric Reinhardt.....161

La protection de la propriété intellectuelle: Va-t-on trop loin?
Keith E. Maskus.....209

Partie III: Les Dimensions Sociales de la Mondialisation

Les dimensions sociales de la mondialisation : commentaires sur le choix social et la convergence
Dan Ciuriak and Chuck M. Gastle.....225

- Souveraineté et choix social dans le système multilatéral fondé sur des règles.....239
- Économies modulaires et contrats sociaux : le choix social dans un contexte de concurrence économique mondiale.....251
- La gouvernance supranationale et le monde en développement : incompatibilité de l'une et des autres.....263
- L'explication des disparités de revenu à l'échelle mondiale : les indicateurs habituels restent muets.....275
- Sur la nature épisodique de l'entrée et de la sortie dans le « club de la convergence ».....287

105-05256/

Avant-propos et Remerciements

Ce volume présente les résultats de recherche et d'analyse reliés au commerce réalisés l'année dernière par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ou pour son compte. Ces travaux s'ajoutent aux recherches effectuées lors des années récentes, qui avaient été compilées et publiées dans les volumes précédents de la même série, *Les recherches en politique Commerciale 2001* et *Les recherches en politique Commerciale 2002*.

Le contenu des deux premiers volumes de la série reflétait le débat suscité dans les milieux de la politique commerciale par la transition abrupte entre l'incertitude qui a suivi la réunion ministérielle de l'OMC à Seattle et l'évaluation, entreprise après Doha, des perspectives du cycle actuel de négociations commerciales multilatérales, la neuvième du genre depuis l'établissement du GATT en 1947.

Le volume de cette année poursuit dans la même veine, mettant en évidence les questions qui se posent dans la sphère commerciale multilatérale et reflétant le climat qui règne alors que l'on approche la mi-temps du programme de négociations commerciales multilatérales du développement de Doha, qui sera marquée par la cinquième réunion ministérielle de l'OMC à Cancun, au Mexique, en septembre 2003.

La collection d'articles de cette année comprend un essai particulièrement opportun de l'honorable Pierre S. Pettigrew, ministre du Commerce international, sur l'esprit et l'éthique du libéralisme au XXI[e] siècle. Dans son texte, le ministre célèbre l'esprit du libéralisme, fondement intellectuel de l'internationalisme qui a modelé le cadre international de l'après-guerre et a présidé à l'expansion sans précédent du commerce et de l'investissement des cinquante dernières années, expansion dont notre prospérité d'aujourd'hui dépend dans une très grande mesure. Au moment où les doutes sur l'avenir du multilatéralisme que nous connaissons dominent le

débat, son discours transmet un message tout aussi important que différent.

La première partie du volume aborde les problèmes que doit affronter le Programme de Doha pour le développement, les tensions constructives qui se manifestent entre le régionalisme compétitif et le multilatéralisme ainsi que l'effet du nouvel environnement de sécurité engendré par les événements du 11 septembre sur les échanges internationaux. Les chapitres de la première partie mettent collectivement en évidence les risques qui dominent l'environnement international actuel ; un environnement qu'il importe d'affronter au moyen de mesures novatrices et une plus grande collaboration internationale.

La partie II traite des problèmes systémiques de gouvernance, y compris les aspects de droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et le fonctionnement du régime de règlement des différends et des organes de décision de l'Organisation mondiale du commerce.

La partie III présente une série d'essais sur certains aspects de la dimension sociale de la mondialisation, dont l'étendue des choix sociaux dans un univers mondialisé, les questions soulevées par l'accentuation de l'écart entre riches et pauvres et les facteurs contextuels pouvant expliquer l'évolution des pays qui se joignent au « club de convergence » et qui, à cette fin, amorcent une phase de développement rapide devant leur permettre de rattraper les pays riches.

Nous espérons, grâce à ce volume, que le Ministère continuera à contribuer activement au développement des idées sur lesquelles se fondent les politiques relatives aux échanges et aux investissements internationaux ainsi qu'à leur rôle et influence dans l'économie mondiale. Nous travaillons en même temps dans le cadre de l'engagement général pris par le gouvernement du Canada de favoriser le développement de sa capacité de recherche. Par conséquent, les articles reflètent le point de vue personnel des auteurs et non celui du gouvernement du Canada ou des ministères fédéraux. De plus, nous continuons à promouvoir les liens avec les milieux professionnels et universitaires en publiant, comme dans les

éditions précédentes de *Recherches en politique Commerciale*, des articles provenant de ces milieux.

Le présent volume a été produit sous la direction de John M. Curtis, conseiller principal en politique et coordonnateur à la Direction de l'analyse commerciale et économique du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, de concert avec Dan Ciuriak, conseiller économique principal, Politique économique et commerciale et litiges commerciaux. Alexander Muggah a prêté son concours pour la recherche et la révision des textes. Mira Patel a assuré la gestion et coordonné la production. Je leur suis reconnaissant des efforts qu'ils ont consacrés à la réalisation de ce volume de recherche sur la politique commerciale.

Leonard J. Edwards
Le sous-ministre du Commerce international

mai 2003

Préface

Concilier l'esprit et l'éthique du libéralisme au 21e siècle*

Isaiah Berlin m'a aidé à acquérir la conviction que le libéralisme incarne les idéaux de générosité, de transparence et de tolérance; le libéralisme perçoit la diversité non comme une menace à l'identité, mais comme une occasion de l'approfondir. C'est ce qui définit le Canada: je considère les valeurs canadiennes, tout particulièrement la confiance et la conscience – les deux grands piliers du libéralisme –, comme le reflet des valeurs libérales.

De ce point de vue, la figure emblématique d'Isaiah Berlin est à mon avis une source d'inspiration incomparable. Pour s'en convaincre, il suffit de lire *Freedom and its Betrayal*, la compilation par Henry Hardy des célèbres conférences radiophoniques que Berlin a consacrées aux six ennemis de la liberté : Helvétius, Rousseau, Fichte, Hegel, Saint-Simon et Joseph de Maistre.

Aujourd'hui, la liberté est gravement menacée, même par ceux qui s'en prétendent les serviteurs. Les rappels alarmants de Berlin nous mettent en garde contre le recul des libertés, mais inversement, ses réflexions positives sur la nature de la liberté nous invitent à faire preuve d'ingéniosité pour la faire fleurir.

À cet égard, les plus récents écrits d'Isaiah Berlin, assemblés par Henry Hardy dans l'ouvrage *Liberty*, présentent une leçon salutaire qu'il nous faut de toute urgence adapter à notre temps. Le libéralisme, qu'incarne si bien Berlin, doit découvrir

* Dans une version antérieure, cet essai a fait l'objet de la conférence Isaiah Berlin donnée à Londres (Angleterre) le 20 janvier 2003.

le sens tragique de l'existence humaine et la pratique de la liberté qui en est le germe.

La liberté nous force sans cesse à choisir entre des valeurs concurrentes, mais pas nécessairement équivalentes, parfois conciliables, mais qui souvent ne le sont pas. Or, celles d'aujourd'hui sont incompatibles.

Les idées imbriquées dans le fondamentalisme du marché – la privatisation, la déréglementation, le libre-échange et la réduction du rôle du gouvernement dans la recherche de l'équité sociale – ont été bien accueillies dans certains cercles libéraux, et j'en ai même défendu quelques-unes, jusqu'à un certain point, dans mon poste actuel de ministre. Cependant, si elles sont mises en œuvre de façon dogmatique, elles représentent une approche très conservatrice de l'économie politique (que l'on qualifie à tort de néolibéralisme) et recèlent des dangers, comme tous les dogmes. De fait, aujourd'hui, ces idées s'inscrivent dans ce qu'on appelle le « consensus de Washington », qui affirme essentiellement : « Si vous faites toutes ces choses, peu importe le pays ou les circonstances, vos efforts seront couronnés de succès. » La réalité est plus complexe, et je pense qu'Isaiah Berlin le savait aussi. À chaque problème il faut trouver sa solution propre.

Si nous réduisons l'être humain à son rôle de consommateur, de producteur ou d'agent économique, toute la dimension spirituelle de l'existence humaine nous échappe. En tant que libéral, je crois qu'il est impératif que la liberté humaine et la capacité individuelle de se développer, de croître et d'accomplir son destin soient au centre de notre vision de la société. C'est pourquoi l'égalité des chances doit demeurer un objectif clé du libéralisme.

Le matérialisme de Marx niait tous les aspects métaphysiques de l'existence en réduisant l'être humain à un simple agent économique, et à mon avis, le fondamentalisme du marché qui est au cœur du consensus de Washington fait la même erreur; sa vision est beaucoup trop simpliste et réductrice. En interprétant les comportements des marchés et en cherchant à les contrôler selon des lois scientifiques indubitables, nous commettrions la même erreur colossale que Marx avec sa théorie du matéria-

lisme historique. Car en bout de ligne, c'est l'être humain, et non un quelconque semblant de scientificité, qui est le moteur de l'histoire.

C'est pourquoi je me tourne sans hésitation vers le libéralisme. Le libéralisme est la perspective la plus humaine qui soit, et la mieux à même de nous guider dans le monde en rapide transformation qui est le nôtre.

Le libéralisme et l'équilibre de l'État et du marché

Les libéraux, et le libéralisme, ont énormément contribué aux immenses progrès des 350 dernières années, progrès qui ont mené à ce que nous apprécions sous le vocable de « modernité ». La combinaison d'équilibre et de dynamisme qui est au centre de l'approche libérale est même aussi, à mon avis, au cœur de l'extraordinaire miracle du progrès (car le développement demeure l'exception sur notre planète). Ce miracle a été rendu possible par le « tandem » constructif de l'État et du marché, une relation qui a été modelée par les libéraux. À vrai dire, les marchés très développés n'existeraient pas s'il n'y avait pas eu d'État pour garantir les droits de propriété et les autres droits individuels ici même, dans ce pays.

Le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont été les premiers pays à reconnaître les droits de propriété individuels à l'échelle d'un marché national, ce qui en fait le berceau de l'économie moderne. L'émergence de marchés nationaux, puis d'économies industrielles, a nécessité le démantèlement des obstacles qui étranglaient les flux commerciaux et économiques, obstacles incarnés par les restrictions mercantiles des villes (à l'échelle des États-nations) et des empires (à l'échelle internationale). La modernité économique découle donc de l'affaiblissement des allégeances traditionnelles qui gênaient la logique du marché et de l'avènement d'une division sociale du travail.

La relation État-marché étant dynamique, nous aurions à mon avis tout aussi tort de vouloir éliminer l'intervention gouvernementale au profit des forces du marché que de suggérer que le gouvernement prenne toutes les décisions, comme l'ont

fait les dirigeants des pays communistes. Ici, plus que partout ailleurs, il faut absolument rechercher l'équilibre.

L'État étant une entité abstraite, son objectif essentiel doit être la légitimité, c'est-à-dire la quête délibérée de ce qui est juste, raisonnable et équitable. L'horizon temporel de l'État et de ses instruments (ses lois, sa constitution) est le long terme. L'État peut faire un usage privilégié de la contrainte. Son domaine est la conscience.

Quant au marché, il répond aussi bien et aussi rapidement que possible aux besoins de consommation et de production de la société. Ses objectifs essentiels sont l'efficience et le profit. Plus proche de l'instinct et du désir, le marché n'a pas le même horizon temporel que l'État : il obéit aux impératifs de l'immédiat. Son domaine est celui de la confiance.

On voit donc clairement la très haute importance que revêt la relation entre l'État et le marché; la nécessité d'un équilibre entre les deux ne disparaîtra pas. Cet équilibre est même essentiel au libéralisme et à son mode de production : le capitalisme. C'est pourquoi la primauté du droit est l'essence même du libéralisme.

Nous avons vu l'année passée le genre d'excès qui peut se produire lorsque les acteurs du marché font fi des règlements de l'État et n'agissent pas selon leur conscience. À la Bourse de New York, le cours des actions a plongé après la révélation des manquements à l'éthique des Enron, WorldCom et consorts. Les investisseurs ont perdu confiance lorsqu'ils se sont sentis trahis, bafoués. Pour que le moteur du progrès continue à carburer à la confiance, il faut nous assurer que celle-ci s'accompagne d'une éthique de la conscience. L'une ne va pas sans l'autre; notre système exige le respect de la conscience publique.

La culture de l'excès doit céder la place à la volonté d'une prospérité durable

Les limites de la modernité soulignent, à mon avis, l'importance d'une éthique renforcée. À son tour, le besoin d'une éthique renforcée offre un rôle de premier plan aux libéraux, qui peu-

vent aider notre civilisation à négocier la transition vers la postmodernité.

La modernité a bien sûr été un immense bienfait pour ceux qui ont eu le privilège d'en faire l'expérience. Nous avons par exemple vaincu bon nombre des épidémies qui ont tué des millions de personnes de par le monde pendant des siècles, et nous avons considérablement réduit les taux de mortalité infantile.

Mais la sécurité économique, sociale et même physique n'est pas encore garantie à tous. Nous n'avons pas réussi, par exemple, à conclure un accord multilatéral pour que les plus pauvres d'entre les pauvres aient accès aux médicaments essentiels. Et malheureusement, nous avons encore du mal à éviter les génocides et autres atrocités comme au Rwanda et au Kosovo.

De plus, les progrès réalisés durant l'ère moderne ont eu un effet sur notre nombre. Nous étions un milliard d'êtres humains sur la planète en 1850, trois milliards l'année de ma naissance, en 1951. Aujourd'hui, nous sommes six milliards; d'après certaines estimations, nous serons une dizaine de milliards sur terre d'ici la fin du siècle.

Dans un tel contexte, la culture de l'excès née, elle aussi, de la modernité nous met dans une situation intenable. S'il est vrai que les « limites » de la planète n'ont pas encore été atteintes, nos ressources planétaires ne sont pas infinies. Avec une population de 10 milliards et lorsque la prospérité se sera enfin étendue à tout le monde en développement, nous aurons un problème critique si notre consommation continue de croître au même rythme et selon le même modèle qu'au cours des 150 dernières années.

Je nous souhaite non seulement un développement durable, mais une prospérité durable. Pour cela, nous devrons abandonner la culture de l'excès – stimulée par la confiance passée – qui caractérise la société moderne. La création de richesses est un objectif que toutes les nations peuvent partager, mais pour donner lieu à une prospérité vraiment durable, l'opération doit être menée en suivant notre conscience. Il faudra faire des choix.

Par exemple, pour produire un seul kilo de bœuf, il faut environ deux ares de terrain et 100 000 litres d'eau fraîche, une

ressource naturelle précieuse et rare. À titre de comparaison, la production d'un kilo de soja – dont la valeur nutritive est comparable à celle du bœuf – nécessite moins de 1 % de cette superficie et de cette eau.

Dans les conditions actuelles, comment pouvons-nous conserver nos habitudes alimentaires? Et avec un milliard de voitures et de véhicules utilitaires sport sur la planète, et toute la pollution que cela va entraîner, nous aurons un autre problème.

Le développement est un produit de la confiance, mais il nous faut aussi développer une conscience pour consommer de façon éclairée, sans dépasser les bornes.

Je suis éminemment convaincu que l'OMC peut jouer un rôle dans l'avènement d'une prospérité durable. Je crois que le cycle actuel de négociations à l'OMC – le Programme de Doha pour le développement – aidera à propager le développement, la prospérité et la primauté du droit. Mais nous devons aussi nous assurer que ces progrès soient viables.

La confiance est importante pour l'économie, mais notre humanité commune est plus que cela. Nous avons besoin d'une éthique de la considération et de la sollicitude qui va au-delà de l'administration de la justice que nous a amené la modernité.

La tragédie des biens communs global

Il ne fait pas de doute que la raison nous a permis de réaliser beaucoup d'exploits. Les pouvoirs développés par la raison ne peuvent toutefois être divorcés des responsabilités qui sont leur corollaire obligé. À mon avis, la réalisation, au sens psycho-neurologique, du potentiel actuel du cerveau humain nous mènera à la catastrophe si nous ne sommes pas guidés par une éthique de la sollicitude.

Le problème peut se poser de la façon suivante : nous, les êtres humains, avons utilisé notre intelligence innée pour atteindre un niveau de connaissance qui nous permet maintenant d'agir sur notre milieu dans une mesure où les conséquences de nos actions échappent souvent à notre contrôle. Du point de vue de notre espèce, des entreprises comme le développement de nos capacités informatiques ou la recherche sur l'intelligence

artificielle sont censées compenser cette insuffisance phylogénique, car nul ne sait quand nous aurons rattrapé notre « retard » biologique à cet égard. Autrement dit, en tant qu'êtres humains, nous avons « évolué » au point où nous pouvons maintenant causer de graves problèmes, que nous sommes manifestement incapables de résoudre (du moins pour l'instant).

Par exemple, nous pouvons déverser des millions de litres de pétrole dans la mer, mais nous sommes relativement impuissants ou inefficaces lorsqu'il s'agit de réparer les dégâts. Nous produisons davantage de nourriture, mais ne pouvons empêcher qu'une partie du monde souffre de famine et l'autre d'obésité, de maladies cardiovasculaires liées au cholestérol, et ainsi de suite. Nous avons perfectionné nos techniques de traitement de l'eau, mais une partie du monde vit encore dans des zones de sécheresse, tandis que l'autre gaspille l'eau sans même y penser en se brossant les dents, en préparant les repas ou en entretenant des terrains de golf dans le désert.

Nous pouvons maintenant manipuler le code génétique (la bio-ingénierie est même sur le point de cibler l'ensemble du génome humain), mais nous ne savons pratiquement rien des conséquences des transformations qui pourraient découler de telles interventions. Nous sommes parvenus à créer des armes formidables – chimiques, atomiques, biologiques –, mais nous avons du mal à en assurer le contrôle et à en limiter l'accès.

Bref, nous nous retrouvons plus que jamais dans la situation de l'apprenti sorcier!

La « conscience » n'exprime rien de moins que l'idée de responsabilité qui accompagne l'exercice des grands pouvoirs conférés par la raison; car à vrai dire, comment sentir le poids des responsabilités qui viennent avec le pouvoir si nous n'avons pas conscience des conséquences de nos actions ou si nous n'en tenons aucun compte? Et, toutes choses étant égales par ailleurs, ce qui est vrai de l'individu est vrai aussi de la société.

Cette conscience, ou éthique de la sollicitude, doit être appliquée dans toute la société, à tous les niveaux : au gouvernement, dans les entreprises et dans le monde de l'enseignement, en prenant l'individu pour base. La raison en est simple : c'est le paradoxe au cœur de ce qu'on appelle la « tragédie des biens

communs global », à savoir la relation de cause à effet entre la poursuite individuelle de la prospérité et l'érosion des ressources d'usage commun qui sous-tendent cette prospérité.

On ne saurait trop insister sur l'importance de l'avènement d'une conscience nouvelle chez chaque individu, car nous vivons actuellement une situation d'une urgence rarement vue dans l'histoire de l'humanité. L'individu est dans une situation où sa moindre décision privée (combinée à celles des autres, bien sûr) peut entraîner de véritables catastrophes. Et ce ne sont pas seulement les habitants des sociétés aisées qui font trop souvent une utilisation abusive des ressources de la planète, par exemple, en conduisant des véhicules grands consommateurs d'essence; le problème est décuplé par les comportements des habitants des sociétés en développement qui adoptent les modes de vie des sociétés aisées, souvent sans admettre la nécessité d'employer de nouvelles technologies pour éviter la pollution.

Conscientisation : continuer sur notre lancée

Le portrait n'est pas uniformément sombre cependant. Certaines personnes adoptent et manifestent déjà cette éthique de la conscience, et leurs actions peuvent nous inspirer d'ici à ce que l'éthique de la conscience fasse partie intégrante du processus décisionnel de chaque individu. De plus en plus de gens font du bénévolat dans leur collectivité. Au Canada, par exemple, 7,5 millions de personnes (près d'une sur trois) donnent de leur temps. Nous sommes plus nombreux à choisir les transports en commun, à recycler, à renoncer aux pesticides et à acheter des fonds éthiques plutôt que des fonds communs ordinaires pour nos placements.

On voit de plus en plus de signes de comportement responsable de la part des entreprises. À la mine péruvienne de Pierina, que j'ai visitée l'automne dernier, l'entreprise torontoise Barrick Gold met l'accent non seulement sur son chiffre d'affaires, mais sur le développement communautaire, en contribuant à l'éducation (spécialement celle des filles) et à la formation de la population locale.

Entre-temps, les scientifiques du monde entier travaillent sur des produits génétiquement modifiés qui aideront un plus grand nombre de gens à produire des aliments plus nutritifs. Par exemple, un produit du nom de « riz doré » a été modifié pour compenser les carences en vitamine A qui sont la principale cause de cécité chez les enfants des pays en développement. En Inde, on a mis au point la *protato*, une pomme de terre génétiquement modifiée qui résistera aux maladies et donnera de meilleures récoltes.

Les gouvernements semblent aussi commencer à manifester de la conscience. En tant que ministre du Commerce international, je peux citer les accords parallèles sur le travail et l'environnement signés en marge de l'ALENA et notre volonté d'accroître la transparence et d'étendre le développement dans le cadre du nouveau cycle de l'OMC et des négociations en cours sur la Zone de libre-échange des Amériques. Je suis fier également de faire partie d'un gouvernement qui a ratifié le Protocole de Kyoto.

Tous ces exemples annoncent un comportement plus socialement responsable, inspiré par une conscience aiguisée. C'est un bon point de départ, mais si nous voulons bénéficier d'une prospérité vraiment durable, nous devons nous engager à faire tous nos choix respectifs à la lumière d'une conscience encore plus élevée. Et si nous voulons que l'éthique de la conscience imprègne tous les niveaux de la société, il faut faire en sorte que les individus se servent de leurs pouvoirs, surtout dans les démocraties, pour influencer l'État et leur société. Trop de gens pensent encore qu'ils ne peuvent pas changer les choses.

Le rôle de la politique

La participation à la vie politique a baissé avec la confiance publique envers les institutions politiques. Au Canada et dans la plupart des démocraties occidentales, nous déplorons les faibles taux de participation à chaque élection. En tant que libéraux qui croyons en la démocratie, nous devons nous employer à convaincre les gens de recommencer à participer et à contribuer au processus électoral. Nous devons lutter contre le cynisme

généralisé qui éloigne tant de monde des débats politiques actuels. Nous devons rétablir la confiance envers les élus et à l'égard du rôle du gouvernement.

En allant au-delà des passions politiques pour nous intéresser aux passions éthiques qui animent les participants actuels du mouvement pour la société civile, nous contribuerons beaucoup à restaurer cette confiance envers le rôle de la politique et du gouvernement. Le projet politique doit chercher à rendre à la conscience la place qui lui revient, à côté de la confiance, dans la philosophie libérale. On créera ainsi un espace où la conscience viendra étayer la confiance, qui est la force motrice de la modernité. Un tel espace permettra de dialoguer avec les citoyens engagés qui ont tourné le dos à la politique. Les libéraux et la démocratie ont besoin de ce dialogue, car il faut reconnaître que les triomphes de la confiance ont récemment mené à l'amenuisement de la conscience. J'espère donc voir naître une nouvelle passion pour l'éthique.

Étant respectueux de l'intelligence et de l'intérêt des citoyens, nous devons nous battre contre l'infantilisation du discours politique, tout en modernisant et en actualisant les enjeux clés en cette ère de profonds bouleversements. Je pense que ce projet politique éminemment libéral nous mettra en contact avec bien des gens qui ont abandonné l'arène politique. Il amènera individuellement les citoyens à reconnaître le rôle que joue la politique pour modeler la société.

Nous devons aller au-delà des passions politiques des 19^{e} et 20^{e} siècles, très centrées sur la promotion sociale et les mouvements de libération nationaux. Les deux ont été d'importants moteurs de l'histoire. Les deux ont fait naître des groupes menés principalement par des hommes. Ce n'est pas un hasard si bon nombre des nouveaux mouvements sociaux sont pour la première fois dirigés par des femmes, tandis que le mouvement syndical et les mouvements de libération nationaux étaient et sont encore pour la plupart dirigés par des hommes. Je pense que le leadership des femmes dans la société émergente renforcera inévitablement l'éthique de la sollicitude, parce qu'au cours des siècles passés, les hommes ont plutôt favorisé

l'avènement et le maintien d'une éthique de la justice, comme le décrit si bien la littérature féministe.

On a longtemps cru qu'il était impossible d'aller au-delà d'une justice commutative fondée sur le châtiment, la réparation des torts et la punition des crimes. La postmodernité a prouvé le contraire, comme en témoignent de façon si frappante les travaux de la Commission de la vérité et de la réconciliation en Afrique du Sud, où l'on a examiné sans complaisance les injustices passées dans un but de réconciliation plutôt que de vengeance ou de punition.

Au Canada, cette éthique, qui inspire depuis longtemps la tradition autochtone, a été évoquée récemment lors d'un dialogue avec Georges Erasmus, John Raulston Saul et Alain Dubuc à l'occasion de la publication des conférences du Symposium LaFontaine-Baldwin. Chaque municipalité du Nunavut a des congélateurs communautaires où sont entreposés les restes de viande et de poisson. Ils sont remplis par toute la collectivité, et les gens peuvent y puiser selon leurs besoins. Il n'y a aucune formalité administrative, aucun papier à signer, et donc aucune humiliation. Les Dénés ont mis au point un modèle très semblable pour la distribution de la viande. On ne fait pas la charité : la nourriture en trop est simplement mise à la disposition de tous, selon les besoins de chacun.

Projetant sa lumière sur le Nord canadien depuis l'Afrique australe, cet exemple d'éthique de la sollicitude est ancré dans la justice distributive et repose sur des considérations altruistes; le facteur déterminant n'est pas de savoir si l'on a « droit » à telle ou telle chose, mais si les besoins de chacun sont satisfaits de manière respectueuse.

Il est temps d'aller au-delà du grand message des philosophes des Lumières, pour qui la raison signifiait la croyance en la justice et le progrès. Maintenant, plus que jamais, nous devons trouver moyen de concilier la confiance et la conscience, ce qui exigera des choix difficiles. Mais cette conciliation est à mon avis au centre des objectifs politiques du libéralisme.

La suprématie américaine et la conscience nouvelle

Les États-Unis exercent aujourd'hui une domination jamais vue auparavant dans l'histoire de l'humanité. Le gouvernement américain a un pouvoir sans pareil, et la société américaine possède des richesses et des capacités extraordinaires. L'hégémonie des États-Unis s'étend donc de diverses façons à la vie privée de chaque personne et s'introduit dans chaque foyer, par la radio et la télévision surtout. Les sonorités de la musique américaine et les images des médias américains (tout comme leurs valeurs) dominent nos loisirs.

Si nous voulons mener à bien la tâche politique que je considère cruciale pour l'avenir de la planète, il faut que la conciliation entre la confiance et la conscience ait lieu tout spécialement aux États-Unis, qui exercent une influence extraordinaire.

À maintes reprises par le passé, les États-Unis se sont montrés à la hauteur, même s'ils ont parfois essuyé des critiques de l'intérieur et, récemment, de l'étranger. Songez au fait que les États-Unis, au cours de la dernière année, ont élevé leurs pompiers au statut de héros et mis en prison des figures emblématiques de la libre entreprise des années 1990. Ils ont ainsi montré qu'ils peuvent effectuer un virage aussi important.

Prenons la liste des personnalités de l'année 2002 publiée par le magazine *Time*. On n'y trouve pas de chefs d'entreprises ou de gouvernement, pas d'hommes non plus, mais trois femmes, les dénonciatrices qui ont essayé d'avertir Enron, WorldCom et le FBI des nuages qui s'amoncelaient à l'horizon. Voilà bien la preuve que la conscience gagne du terrain aux États-Unis. La conscience a toujours fait partie de l'éthique américaine, mais elle doit être encore plus en vue à l'avenir.

Aux États-Unis, les débuts du capitalisme ont été marqués pricipalement par l'éthique protestante de l'austérité, l'ascèse de l'accumulation, le labeur à long terme et le souci du bien de la collectivité. Il ne s'agissait pas simplement de s'enrichir le plus vite possible en faisant fi de tout le reste. Les nobles motivations et objectifs des fondateurs du pays, qui, fuyant la famine,

la maladie et la guerre, ont voulu bâtir une nouvelle société égalitaire, continuent d'encadrer la vie publique aux États-Unis.

C'est aux États-Unis que Franklin D. Roosevelt a élaboré le New Deal, qui a donné naissance à l'État providence. Le New Deal, génial exemple de libéralisme énergique, a par son audace sauvé le capitalisme après le krach boursier de 1929 et la Dépression des années 1930. Rétrospectivement, personne ne met en doute la contribution que les Américains ont voulu apporter à la conférence de Versailles en 1919 – les fameux « quatorze points » du président Woodrow Wilson. Après la Deuxième Guerre mondiale, les Américains ont apporté une autre contribution extraordinaire en créant les Institutions de Bretton Woods, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les Nations Unies.

À l'opposé, il est regrettable que les États-Unis n'aient pas ratifié le Protocole de Kyoto, la création de la Cour pénale internationale et la Convention d'Ottawa interdisant les mines antipersonnel. Il faut cependant admettre qu'aucun pays n'a jamais facilement accepté, à l'époque de sa prédominance, de se voir imposer des limites dans l'arène internationale. On ne manquera pas de constater l'ironie de la situation dans laquelle se trouvent les Américains : accusés d'unilatéralisme et d'arrogance lorsqu'ils agissent dans le monde, ils sont décriés pour leur isolationnisme égoïste lorsqu'ils décident de ne pas intervenir!

Les États-Unis ont cependant toujours le choix entre la coercition et la persuasion. S'ils utilisent leur force, militaire ou autre, d'une manière perçue comme étant trop volontaire ou zélée, ils remporteront certainement des victoires à court ou moyen terme. À long terme, cependant, ils devront probablement composer avec un nombre croissant d'États ou de groupes hostiles. C'est bien sûr une option à la fois indésirable et sans doute non viable.

L'autre possibilité est bien entendu d'agir avec plus de subtilité, en se fiant moins à leur puissance militaire et économique et davantage à un leadership international fondé sur le consensus et sur les solides valeurs américaines, qui ont un extraordinaire pouvoir d'attraction sur tous les continents. Cette façon

de procéder signifierait pour les Américains de renoncer à avoir gain de cause partout et dans chaque situation.

À plus long terme, toutefois, cette approche plus « douce » assurerait aux États-Unis davantage de respect, et la bonne volonté qui accompagne un respect authentique. Je dis souvent à mes amis américains qu'ils ne doivent pas imposer leur point de vue un peu partout dans le monde simplement parce qu'ils sont les plus puissants. Ce serait certainement tentant, vu leur prédominance indéniable, mais une grande puissance s'accompagne de responsabilités tout aussi grandes.

Une autre façon de faire consisterait à incarner leurs valeurs et leurs objectifs dans des institutions qui favoriseront les intérêts américains pendant très longtemps. La grande victoire sur le communisme soviétique s'explique selon moi par la vigueur de notre liberté et par les institutions et les valeurs qui nous ont permis d'édifier une société où le développement, tant économique que social, fait partie intégrante du tissu culturel.

Conclusion

C'est là notre projet commun à l'aube du 21^{e} siècle. Je suis persuadé que nous sommes au seuil d'une nouvelle civilisation. Je crois qu'elle sera postmoderne. Je veux que les libéraux en soient le germe, tout comme ils ont été le germe de la modernité. Nous avons le devoir de nous assurer que l'on mette l'accent sur la conciliation entre l'esprit et l'éthique du libéralisme, c'est-à-dire entre la confiance et la conscience. La perspective libérale peut nous aider à respecter les valeurs du Nord et du Sud, celles des nantis et des moins nantis. Il ne faut jamais oublier que le but de l'exercice est de permettre aux gens de réaliser leurs ambitions et d'être heureux.

Ce fut un grand privilège pour moi de partager mes convictions avec vous. À ceux et celles qui me disent « Monsieur le Ministre, vous rêvez en couleur; il est impossible de concilier l'éthique et l'esprit du libéralisme, car il est trop tard », je réponds « NON ». Non seulement la chose n'est-elle pas impensable, elle est inévitable, car lorsqu'on transige avec sa cons-

cience, la confiance s'écroule. La conciliation des deux est la tâche politique de notre génération.

Pierre S. Pettigrew
Ministre du Commerce international

mai 2003

Partie I

Le Contexte d'Évolution pour le Système de Commerce Multilatéral

Vers la mi-parcours du Programme de Doha pour le développement

John M. Curtis et Dan Ciuriak

Les 13 et 14 mars 2003, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international invitait d'importants observateurs sur la scène du commerce international et de l'investissement à une discussion informelle sur les progrès du Programme de Doha pour le développement, à l'approche de la Cinquième réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à Cancun au Mexique, en septembre 2003 et qui devrait marquer le milieu du parcours prévu pour ce programme. Le grand objectif de l'atelier consistait à obtenir les points de vue sur les perspectives de ce Cycle, en tenant compte du programme de négociations et du contexte géopolitique et macroéconomique international, à discuter des problèmes émergents qu'il pourrait falloir résoudre et/ou des courants susceptibles d'influer sur l'orientation des négociations, et à dégager des domaines où des études analytiques pourraient faciliter les progrès. Le présent document est un résumé thématique des discussions établi par la présidence, puisque ces discussions se sont déroulées selon les règles de Chatham House et que les contributions ne sont pas attribuées à des participants spécifiques. La responsabilité de l'interprétation des discussions incombe entièrement aux rédacteurs. L'avertissement habituel s'applique : les points de vue exprimés ne doivent pas être attribués au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ni au gouvernement du Canada.

Toile de fond

Même si le processus de négociation des règles commerciales multilatérales semble constituer un monde bien à part aux yeux de ceux qui y participent, le système commercial proprement dit

s'insère dans un cadre géopolitique et macroéconomique international souvent turbulent, qui détermine fréquemment l'ampleur et la rapidité des progrès. Le corollaire nécessaire de l'importance des événements du 11 septembre 2001 comme déclencheur du Programme de Doha pour le développement deux mois plus tard est que le contexte économique et l'état d'incubation des questions commerciales (y compris l'établissement de la base intellectuelle pour les prochaines étapes) n'ont pas suffi en soi pour déclencher le Cycle ni pour assurer l'avancée des négociations une fois celles-ci amorcées. De plus, en fixant des délais serrés, et en ajoutant la dimension complexe du développement, les ministres ont implicitement posé des défis très importants aux négociateurs, aussi bien en ce qui concerne la préparation de l'ordre du jour de la Cinquième réunion ministérielle de OMC à Cancun, au Mexique, en septembre 2003, qui marque le mi-parcours du Programme de Doha, que pour l'achèvement de ce cycle à temps pour permettre la mise en œuvre des résultats au plus tard le 1er janvier 2005. Comment les négociateurs font-ils face à ces contraintes, quelles sont les attentes raisonnables pour le Cycle, en tenant compte du contexte et des difficultés à surmonter, et quelles autres analyses pourraient être effectuées pour fournir les renseignements permettant de parvenir à un consensus?

L'état de préparation à Cancun

Dans l'ensemble, une quinzaine de mois après le lancement à Doha et six mois avant la Réunion ministérielle à Cancun, qui marquera la moitié des délais prévus pour ce cycle, on a généralement l'impression que, tout compte fait, le Cycle a évolué assez rapidement. De bons progrès ont été accomplis, pour mettre en place l'infrastructure nécessaire aux négociations et clarifier la démarche, pour présenter les offres et les demandes, etc. Plusieurs groupes de négociation n'ont pas respecté les délais[1] et

[1] Note de la rédaction : Le Conseil sur les ADPIC n'a pu respecter le délai de la fin de 2002, prévue au paragraphe 6 de la Déclaration de Doha sur les ADPIC et la santé publique, pour trouver une solution aux problèmes

un dérapage est imminent dans le domaine crucial des négociations sur l'agriculture. Mais même dans ces domaines, les négociateurs semblent généralement s'entendre sur la nécessité d'aller aussi loin que possible afin de permettre aux ministres de cristalliser le programme d'action à Cancun. La clé, du point de vue des négociateurs, consiste à pouvoir indiquer aux ministres ce qui devrait rester et ce qui devrait être laissé de côté, et quels progrès ont été accomplis jusqu'ici dans les domaines retenus.

Les facteurs qui façonnent les négociations comprennent la grande importance attachée dès le départ au programme de développement (y compris la prestation d'une assistance technique pour appuyer la participation des pays en développement aux négociations) et le « lancement en douceur » des Questions de Singapour.[2] Mais les plus gros défis consistent à concilier

---

qu'éprouvent les pays dans l'utilisation des licences obligatoires (c.-à-d. permettre l'utilisation d'un brevet sans le consentement du titulaire) s'ils ne possèdent pas la capacité de fabrication appropriée. La proposition présentée par le président le 12 décembre 2002 n'a pas réussi à faire consensus.

Par ailleurs, la Session extraordinaire du Comité du commerce et du développement a raté trois échéances (31 juillet et 31 décembre 2002, et 10 février 2003) en vue de fournir au Conseil général des recommandations sur le traitement spécial et différencié. Les quelque 155 dispositions relatives au traitement spécial et différencié dans les accords de l'OMC prévoient un traitement plus favorable et une plus grande souplesse des échéanciers pour remplir les obligations. L'impasse découle de l'interprétation du paragraphe 44 de la Déclaration de Doha, qui stipule que « toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié seront réexaminées en vue de les renforcer et de les rendre plus précises ». Les pays en développement considèrent que ce paragraphe rouvre le texte des accords de l'OMC, tandis que les pays développés estiment que les textes fondamentaux ne peuvent être modifiés que par de nouvelles négociations comportant un échange de concessions. Les critères de différenciation et de graduation (des niveaux de souplesse différents selon le stade de développement des pays) constituent également une pierre d'achoppement.

[2] Note de la rédaction : La Déclaration de Doha n'a pas lancé officiellement les négociations sur les « Questions de Singapour » (investissement, politique de concurrence, facilitation du commerce, et transparence des marchés publics), laissant les ministres prendre cette décision, par consensus explicite, à leur 5e Réunion au Mexique. L'expression « lancement en douceur » traduit les points de vue différents sur la nature de la décision à prendre à Cancun—rejeter ou adopter

les ambitions différentes des membres et à régler les questions délicates des mesures de traitement spécial et différencié ainsi que de la mise en œuvre du Cycle de l'Uruguay, discussions qui sont devenues dysfonctionnelles, notamment parce que les enjeux se sont embrouillés.

Comme c'est souvent le cas au début d'un cycle, les parties sont encore très éloignées sur de nombreux aspects. La grande question, c'est si les pays industrialisés peuvent concrétiser leur désir d'appuyer le développement en permettant l'accès aux marchés dans les domaines où les pays en développement sont concurrentiels. Sur ce point, le plan d'action économique fondamental est axé sur le commerce agricole. On s'attend à ce que les modalités de négociation dans ce domaine clé soient décidées bien avant Cancun, mais il est moins certain que les parties pourront définir l'ampleur de leurs ambitions.

Dans les négociations sur l'accès aux marchés non agricoles, la principale difficulté consiste à décider d'une formule pour les réductions des taux de droits, débat étroitement relié au niveau des ambitions. Certaines formules imposeraient des baisses plus importantes dans le cas des droits élevés; d'autres prévoient la possibilité que, selon le niveau des ambitions, les droits appliqués soient moins touchés, puisque les mesures viseraient surtout à abaisser les droits consolidés pour qu'ils s'approchent des droits appliqués.

Bien que les pourparlers sur les services aient été assez discrets jusqu'ici, les progrès ont été raisonnablement bons en ce qui concerne les demandes présentées. Quelques autres offres devraient être présentées avant la date limite de la fin de mars. Les questions « horizontales » plus complexes concernant les services (p. ex., inclusion de mesures portant sur les sauvegardes ou les subventions) sont moins avancées. Certains pays en développement relient les offres relatives aux services aux progrès des négociations sur l'agriculture et dans d'autres domaines, mais d'autres n'établissent pas de tels liens, ce qui encou-

---

l'inclusion officielle, ou l'inclusion automatique, dans les négociations.

rage les négociateurs à avoir confiance que des progrès seront accomplis dans ce domaine.

Les discussions ont été amorcées en ce qui concerne les questions techniques, le règlement des différends, les mesures antidumping et les subventions. Lorsque des liens sont établis avec d'autres questions, le contexte paraît cependant plus négatif que positif. Il est impossible de dire si les Questions de Singapour seront examinées collectivement ou individuellement.

Les délais fixés pour le Cycle de Doha sont-ils réalistes?

Beaucoup d'observateurs croient que les délais fixés pour le Cycle sont trop serrés. Certains ont d'ailleurs soutenu qu'il était prématuré de lancer le Cycle à Doha, car la réflexion n'était pas assez avancée.

Les retards des groupes de négociation ne sont donc pas très étonnants et, par conséquent, ne sont pas très inquiétants. Le risque qui se dessine est qu'un programme imposant et complexe soit proposé aux ministres à Cancun, comme cela s'est produit à Seattle. Étant donné que le prolongement d'un cycle n'est pas synonyme d'échec (on a fait remarquer que les cycles précédents ont été déclarés morts à plusieurs reprises quand les objectifs n'étaient pas atteints dans les délais), certains ont opté pour la prudence et indiqué qu'il serait sage d'aller au devant des coups et de commencer à gérer les attentes de résultats modestes à Cancun afin d'éviter un déraillement comme à Seattle.

Dans cette perspective, la principale question qui se pose est comment réorienter les attentes. Au lieu de se conclure à la fin de 2004, les négociations prendraient fin quelque part en 2006 ou en 2007, quand plusieurs événements (dont l'expiration de la prorogation de la PAC de l'UE et celle de la loi agricole américaine) créeront une possibilité de mouvement et que l'expiration de la procédure de promotion des échanges commerciaux aux États-Unis forcera la main des négociateurs.[3]

---

[3] Note de la rédaction : Cette procédure expire le 1er juin 2005, mais elle sera prorogée automatiquement jusqu'au 1er juin 2007, si ni l'un ni l'autre chambre du Congrès n'adopte une résolution s'y opposant (www.tpa.gov).

L'opinion contraire était que, même si un délai serré pour l'achèvement du Cycle de Doha a peut-être été une décision malheureuse, ces délais existent bel et bien maintenant et il faut s'en accommoder. De plus, si le délai était reporté à 2006-2007, il y aurait un risque de nouvelle loi agricole américaine et d'une nouvelle prorogation de la PAC de l'UE, ce qui pourrait empêcher le règlement du dossier agricole avant la fin de la décennie. Autrement dit, dans la mesure du possible, la communauté internationale ne devrait pas rater l'occasion actuelle.

La question primordiale est comment le contexte économique et politique influera sur l'évolution du Cycle. Le clivage politique entre les États-Unis et l'Europe empêchera-t-il ces deux acteurs d'exercer leur leadership conjoint habituel sur le commerce? Ou inversement, le commerce servira-t-il de point de ralliement pour se réconcilier et pour rehausser la confiance, dans une économie mondiale chancelante?

Tentant de deviner l'avenir de la politique internationale, certains ont vu un beau côté à la crise iraquienne : elle pourrait accroître l'importance de la réussite des négociations multilatérales. Ainsi, on a observé un changement notable des déclarations publiques de la France sur les subventions agricoles, ce qui laisse supposer qu'un mouvement serait peut-être possible

---

La loi agricole américaine de 2002, qui accroît l'aide budgétaire aux agriculteurs de 180 milliards de dollars entre 2002 et 2012, devrait se poursuivre jusqu'en 2007 (www.usda.gov/farmbill/); tous les programmes relatifs au commerce et à l'aide ont été autorisés à nouveau expressément jusqu'en 2007 www.ers.usda.gov/Features/farmbill/titles/titleIIItrade.htm.

Dans le contexte de l'élargissement de l'UE, le Conseil européen s'est entendu les 24 et 25 octobre 2002 sur un programme de mesures financières agricoles tenant compte de l'élargissement. D'après les conclusions officielles, l'entente est sous toutes réserves des décisions futures relatives à la PAC et du financement de l'Union européenne après 2006, ainsi que des résultats de l'examen à mi-parcours de la PAC et des engagements internationaux de l'UE au Cycle de Doha http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly_291002.htm. La Bulgarie et la Roumanie devraient se joindre à d'autres pays d'Europe centrale qui adhéreront à l'UE en 2007, ce qui nécessitera des modifications à la PAC, créant ainsi des possibilités de réformes plus générales qui pourraient aussi concorder avec un accord à l'OMC.

bien avant 2006, contrairement à la position ferme exprimée jusque-là. Certains ont été tentés d'y voir une souplesse provoquée par le clivage transatlantique.

De ce côté-ci de l'Atlantique cependant, certains voyaient un risque d'érosion de l'appui politique à la libéralisation du commerce dans le système politique américain. La Chambre des représentants est très divisée et, forte de la procédure de promotion des échanges commerciaux, l'administration Bush dépense son capital politique ailleurs que dans la création d'un consensus centriste à l'égard du commerce. D'autres ont aussi indiqué que la réaction dans de grandes régions du monde contre la propriété intellectuelle sape l'appui au Cycle de Doha dans le milieu des affaires américain (le secteur de la technologie, l'industrie pharmaceutique, etc.). Le système américain, ont-ils soutenu, réagit à des enjeux individuels et, à part la propriété intellectuelle, il n'y a pas de gros enjeux individuels. Si le Cycle était prolongé au-delà de la fin prévue de 2004, les calculs politiques devraient aussi tenir compte des points de vue des éventuels candidats démocrates à la présidence, qui ont tendance à ne pas être de chauds partisans du commerce.

Nul ne sait comment la politique évoluera. On a fait observer que la géopolitique et la situation économique internationale ne seront pas des facteurs positifs évidents à court terme (par exemple, on s'est demandé si la prochaine réunion du G7-G8 en France en juin 2003 serait propice à une percée, étant donné les retombées de l'impasse au sujet de l'Iraq sur les relations transatlantiques; la division à ce niveau pourrait se répercuter à Cancun). Mais on a également soutenu qu'à long terme, des forces puissantes joueront en faveur d'un règlement des problèmes, ce qui justifie un certain optimisme.

Quelle est l'importance du succès—et surtout d'un succès rapide—du Cycle de Doha?

Certains observateurs ont fait une distinction entre le fonctionnement de l'OMC et le système commercial, d'une part, et la réussite ou l'échec du Cycle de Doha, d'autre part.

Ils ont soutenu que, même si le Cycle de Doha peut éprouver des difficultés, le système continue de bien fonctionner. En tant qu'institution, l'OMC joue son rôle : elle attire un nombre de plus en plus grand de membres (le plus récent et le plus notable étant la Chine) et elle a réussi à ramener en son sein des conflits qui, dans les années 1970 et 1980, se déroulaient à l'extérieur du cadre du GATT. Ainsi, le différend entre l'UE et les États-Unis concernant le traitement fiscal des sociétés de ventes à l'étranger (FSC) aux États-Unis a été soumis à l'Organe de règlement des différends. Il s'agissait d'une reprise du différend remontant à l'ère du GATT sur des mesures fiscales semblables relatives aux sociétés américaines de vente à l'étranger (DISC) qui avait été réglé à l'échelle bilatérale. Il en va de même d'autres différends entre l'UE et les États-Unis, même s'ils ne sont pas tous résolus. En outre, nous ne constatons pas l'émergence de mesures ouvertement protectionnistes comme les restrictions volontaires à l'exportation ou un comportement extrêmement unilatéral comme c'était le cas avant l'OMC. Bien que le système ne soit pas sans problèmes, d'aucuns ne les trouvent pas si grands. Quoi qu'il en soit, les entreprises ont réussi à « privatiser » un grand nombre de problèmes commerciaux d'intérêt immédiat (p. ex., les multinationales qui veulent se servir des pays en développement comme base d'exportation font affaire directement avec les gouvernements en cause afin d'aplanir des difficultés techniques comme celles que visent les accords sur les normes sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques au commerce). Par conséquent, certains se sont demandés s'il importe que le Cycle de Doha prenne fin en 2005, en 2007 ou en 2010. À leur avis, les politiciens peuvent le sentir, ce qui réduit le sentiment d'urgence.

Vu sous cet angle, un succès rapide—voire un grand succès dans un délai plus long—n'est pas nécessairement très important (d'aucuns ont même indiqué qu'il vaudrait mieux que le Cycle de Doha tourne court et n'arrive à des conclusions que dans les négociations agricoles par exemple, et que nous prenions tous le temps de mieux comprendre les enjeux ainsi que les compromis éventuels possibles).

Mais d'autres n'étaient pas d'avis qu'il est possible de séparer les résultats du Cycle de Doha de la question de l'efficacité continue du système multilatéral. Ils ont fait valoir que plusieurs sources d'instabilité pourraient ébranler le système : la non-application des recommandations des groupes spéciaux, les frictions concernant la mise en œuvre des engagements du Cycle de l'Uruguay par les pays en développement, et le problème connexe de l'achèvement partiel des négociations sur l'agriculture dans le Cycle de l'Uruguay et de la nécessité d'un suivi pour pouvoir parvenir à un accord dans ce domaine. Ces sources d'instabilité doivent être éliminées rapidement, ont-ils soutenu, dans le Cycle de Doha.

L'impasse concernant les ADPIC et la santé publique constitue un autre volet immédiat qui pourrait être déterminant d'ici Cancun (et peut-être au-delà, vu le rôle que joue cette question dans l'érosion d'un appui public mondial essentiel au bon fonctionnement du système commercial).

Une autre crainte exprimée est que le régionalisme concurrentiel et les accords bilatéraux ne compromettent le principe de la Nation la plus favorisée et ne créent des groupes qui résisteront encore plus à la libéralisation multilatérale. Même si les accords régionaux et bilatéraux demeurent souvent d'intéressantes expériences en matière de réglementation dont pourrait s'inspirer un accord international (p. ex., les travaux de la ZLEA en vue d'un code sur l'investissement), d'autres aspects sont plus préoccupants (p. ex., on a soutenu que la multitude d'accords bilatéraux sur les textiles dans l'hémisphère occidental constitue une force qui empêche l'élimination rapide de l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV) et a même tendance à créer un régime occidental qui écarte les autres producteurs). Certains craignaient que le régionalisme en Asie (p. ex., l'Inde et l'Asie qui courtisent l'ANASE) n'entraîne des ententes encore plus discriminatoires que les accords régionaux en Europe et en Amérique du Nord. Ces facteurs inquiétants, ont-ils soutenu, font ressortir l'importance de la libéralisation multilatérale pour atténuer la marge de préférence que peuvent offrir ces accords et qui fausse le commerce.

Certains estimaient que la capacité accrue d'attirer des investissements pour stimuler le développement compte plus pour les pays en développement que la structure des préférences—Intel au Costa Rica est un bel exemple. Avant l'OMC, ont-ils soutenu, ce qui bloquait l'accès au marché dans les pays en développement c'était habituellement l'absence d'engagement; maintenant, c'est l'absence de mise en œuvre. Sous cet angle, la politique américaine qui prône les accords bilatéraux consiste essentiellement à utiliser l'accès au marché américain pour promouvoir l'expansion des marchés et le développement démocratique dans les pays en développement.

Enfin, d'aucuns s'inquiétaient de l'expiration de la « clause de paix » (une entente en vue de ne pas soumettre de questions agricoles au mécanisme de règlement des différends de l'OMC avant le 1er janvier 2004).[4] Ils ont indiqué que l'UE et les É-U pourraient décider de régler leurs différends agricoles bilatéraux par l'entremise du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, ce qui accentuerait la pression politique sur cette institution encore jeune. Ils ont aussi fait observer que la clause de paix n'est pas nécessairement un enjeu seulement dans les relations entre les É-U et l'UE : les pays en développement pourraient bien commencer à prendre des actions contre eux!

Peut-on faire avancer le développement par l'entremise du système commercial?

En qualifiant le Cycle de Doha de « programme pour le développement » (ce que certains considèrent comme une tentative de récupérer les priorités du mouvement antimondialisation, mais d'autres comme une assise pour l'avenir), les objectifs du Cycle ont été théoriquement élargis bien au-delà du mandat normal des négociations commerciales antérieures.

---

[4] Note de la rédaction : La « clause de paix » (article 13, « Modération », de l'Accord sur l'agriculture) empêche de prendre des actions contre les subventions agricoles d'un pays en vertu de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires. La clause expire à la fin de 2003, à moins d'être prolongée, ce qui exigerait un consensus.

En un sens, l'OMC n'est pas un organisme de développement et n'a ni les ressources institutionnelles ni le mandat nécessaires pour faire beaucoup plus que promouvoir ou offrir une assistance technique assez étroite.[5] Les pressions sur la capacité institutionnelle de l'OMC s'intensifieront si toutes les parties acceptent toutes les obligations, a-t-on fait valoir—le slogan utilisé était « Oui au commerce, non à l'aide », mais vu les règles de plus en plus complexes qui se mettent en place et qui nécessitent une plus grande assistance technique liée au commerce, il devient « Oui au commerce *et Oui* à l'aide ». En même temps, les représentants commerciaux des pays en développement à Genève ne sont pas nécessairement responsables du développement ni bien au fait des programmes de développement de leur pays. De même, certains participants à l'atelier se sont demandés dans quelle mesure il faut prendre au sérieux le processus diplomatique qui émerge à Genève et qui imite la CNUCED? D'autres ont cependant fait observer que, pour le meilleur ou pour le pire, la réduction de la pauvreté est désormais intégrée à l'OMC.

Plus profondément, certains craignaient que le Cycle ne coure à la catastrophe s'il ne peut pas contribuer à l'objectif très difficile du développement. Le développement n'est pas très bien compris, les points de vue sur les approches pertinentes variant considérablement. Les praticiens ont trouvé nécessaire d'aborder les problèmes de développement au cas par cas, d'adapter les programmes aux circonstances particulières et de modifier les conditions liées à l'aide d'un accord à l'autre, selon ce qui fonctionne et ne fonctionne pas. Comme on l'a fait remarquer, une telle approche ne convient pas vraiment à une organisation qui s'efforce d'établir des règles multilatérales.

Plus profondément encore, certains croient que le thème du développement contribue à embrouiller davantage la compré-

[5] Note de la rédaction : Étant donné la capacité limitée de l'OMC et les nombreux engagements en vertu du Programme de Doha pour le développement, le Conseil général a établi par la suite le Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement et accru de 80 p. 100 le financement de l'assistance technique.

hension de l'objet du Cycle. Il n'y a après tout aucun consensus sur la manière d'interpréter les objectifs de développement dans le contexte des négociations commerciales. D'un côté, les accords commerciaux comportent un échange réciproque d'avantages; mais pas le développement—qui est l'autre partie de l'accord? Et même s'il ne faut pas s'étonner de voir que les pays en développement veulent changer le système—après tout, ils n'ont pas obtenu ce qui avait été promis dans le Cycle de l'Uruguay—qu'est-ce que cela signifie pour l'orientation du changement? Dans la mesure où les négociations en vue de rendre le système commercial plus sensible au développement visent en bout de piste la mise en œuvre des engagements du Cycle de l'Uruguay et/ou la mise en place de mesures de traitement spécial et différencié, elles ne portent pas nécessairement sur libéralisation—et, de l'avis de certains, pas même sur la promotion du développement. Selon ces derniers, la contribution du commerce au développement se résume au programme traditionnel (commerce des marchandises, surtout les produits agricoles et les textiles) et à l'atténuation des distorsions de prix dans les pays en développement grâce à la libéralisation réciproque (ne serait-ce que par l'adoption de taux de droits uniformes, comme dans le modèle chilien). Le Cycle de Doha a malheureusement incité les pays en développement à abandonner le cap de leur propre libéralisation, croient certains. À cause de ces facteurs, il sera évidemment difficile de mesurer le « succès » du Cycle à cet égard.

La question de la direction du changement dans le système

Contrairement à la limpidité de l'objet des cycles de l'ère du GATT (tout au moins de ceux qui ont précédé le Cycle de l'Uruguay), le contexte actuel incite à se demander : « Vers où entraînons-nous le système commercial? Quel est le but du Cycle de Doha? »

Même si certains rétorqueraient qu'on peut se demander si ces songeries importent vraiment puisque les dés sont jetés, la mise en garde implicite des « conséquences non souhaitées » du Cycle de l'Uruguay est qu'il est important que le but soit relati-

vement clair. Bien que le Cycle de l'Uruguay ait débuté de la même façon que les autres cycles, motivé en partie par une hausse du protectionnisme, il s'est achevé très différemment. Cela s'explique en partie par les énormes pressions exercées par certains intérêts sectoriels (surtout le secteur pharmaceutique) pour régler les questions de la propriété intellectuelle et des services. Mais ajouter ces éléments aux règles commerciales impliquait une transformation systémique mal comprise et dont les conséquences étaient méconnues (en partie à cause de la faiblesse de l'analyse économique et des données médiocres sur les services, ainsi que d'une réflexion pas assez avancée sur les liens entre le commerce et la propriété intellectuelle). Qui plus est, une nouvelle institution a été créée. Sans pouvoir exécutif, elle possédait un pouvoir législatif très faible et un pouvoir judiciaire puissant, en réalité le plus puissant dans le domaine international—et ne possédait même pas une tribune où discuter de questions systémiques (à propos desquelles, l'émergence des mini-conférences ministérielles informelles semblent compenser en partie la disparition du Groupe consultatif des 18, qui avait joué jusque-là ce rôle de groupe de pression). Personne ne comprenait non plus comment la nouvelle institution fonctionnerait dans le contexte d'une structure où les adhérents actifs seraient beaucoup plus nombreux; et il n'y a eu aucune réflexion sur la gouvernance.

Au cours de la discussion, quelques observations ont été faites sur la question de l'orientation.

Premièrement, même si la plupart des questions examinées dans le Cycle de Doha sont de vieilles questions essentiellement bien comprises (encore que difficiles à résoudre politiquement), ce qui est vraiment nouveau dans ce cycle c'est la participation active d'un grand nombre de pays en développement—en comparaison, la participation des pays en développement au Cycle de l'Uruguay à été largement passive. Bien que certains pays en développement jouent un rôle constructif (p. ex., la Chine, qui a présenté une variante intéressante des formules de réductions des droits dans le contexte de l'accès aux marchés non agricoles), d'autres ont déposé des propositions qui incluent systématiquement des idées impossibles comme permettre

l'imposition de droits au-dessus des niveaux consolidés, ce qui pousse à douter de leur compréhension du système (et semble indiquer, selon certains, qu'ils ont davantage besoin d'un Plan Marshall que de négociations commerciales!). Dans un système consensuel, cet aspect devient important, parce que les récalcitrants sont importants et courtisés. Autrement dit, les encouragements actuels ne sont pas utiles. Même si cela n'influence peut-être pas les résultats à long terme, cela complique certainement les négociations et a tendance à les prolonger.[6]

La question de l'orientation et des objectifs ne peut pas être dissociée de celle des modalités des négociations : on a fait remarquer que des problèmes semblables pendant le Cycle de Tokyo ont été résolus dans ce contexte en négociant des concessions de la part des pays en développement systémiquement importants tout en fichant la paix aux autres. La démarche adoptée dans le Cycle de l'Uruguay et consistant à considérer la démarche comme un tout, chaque question étant reliée aux autres, complique la situation considérablement actuellement. Certains croient qu'il faudrait peut-être repenser les règles du Cycle—p. ex., retourner à des codes.

De manière plus générale peut-être, la question de la direction ne peut être réglée sans tenir compte de deux causes classiques d'échec des institutions—la trop grande expansion et la trop grande portée.

Premièrement, à mesure que s'intensifient les pressions en vue de tenir compte de la dimension sociale de la mondialisation (mues par les inquiétudes relatives à l'inégalité du revenu et à l'accès à des services publics de base comme de l'eau potable), il y a une tendance à chercher des institutions internationales efficaces—c'est ainsi que Médecins sans frontières a déployé de grands efforts, qui ont porté fruit, pour que les questions relatives à la santé publique soient intégrées au programme de l'OMC. La conséquence, selon certains, est que

[6] Note de la rédaction : En revanche, les premiers cycles du GATT se caractérisaient par une atmosphère de « club », où les pressions exercées par les pairs et la communauté d'esprit contraient la dynamique qui provoque des délais et complique l'établissement d'un consensus.

l'OMC est en train de devenir l'« Organisation mondiale de tout sauf le commerce » ou peut-être l'« Organisation mondiale du marchandage. »

Deuxièmement, vu que l'OMC hésite de toute évidence, à titre d'institution, à dire « non », elle court le risque de s'en mettre trop sur les épaules et de faire éclater le système—en particulier, certains estiment qu'une trop grande importance est accordée au mécanisme de règlement des différends, un thème sur lequel nous reviendrons plus loin.

Troisièmement, à mesure que le système prend de l'expansion et commence à ressembler aux Nations Unies, certains craignent que les cycles de l'OMC perdent de leur mordant, la libéralisation commerciale sérieuse s'effectuant désormais par l'entremise des négociations régionales. Avec le temps, pensaient-ils, l'OMC pourrait devenir comme l'ONU—et aussi pertinente aux yeux des États-Unis! La question de la réforme de la gouvernance de l'OMC est donc peut-être plus importante que bien des gens ne le croient.

D'aucuns ont même indiqué que l'idée des cycles est peut-être dépassée et, rappelant la démarche des ministres des Finances, ils se sont demandés s'il ne vaudrait pas mieux s'orienter vers un cadre ministériel? Ils ont fait observer à cet égard qu'un vaste éventail d'objectifs est enchâssé dans la structure des comités de l'OMC: ces comités pourraient être chargés de travailler à des initiatives de libéralisation qui pourraient être regroupées périodiquement. Mais d'autres ont fait valoir que le modèle des ministres des Finances ne fonctionnerait pas dans le contexte du commerce, puisqu'il pourrait, par exemple, obliger les assemblées législatives nationales à examiner de nouvelles règles tous les six mois! D'autres ont fait observer qu'il n'y a pas d'objectif de libéralisation totale du commerce dans le cadre de l'OMC, ce qui soulève la question : les ministres ont-ils besoin de se réunir périodiquement? Et certains considèrent la poursuite des négociations comme une excuse en or pour éviter de prendre des décisions.

L'ampleur des ambitions

Pour quelques observateurs, les objectifs du Cycle de Doha sont relativement modestes. Ils comprennent : a) mener à terme les dossiers en suspens du Cycle de l'Uruguay; b) perfectionner les règles en tenant compte des sept années d'expérience (ce qui rend ce cycle techniquement beaucoup plus facile que celui de l'Uruguay, pour lequel les règles devaient être élaborées) dans des domaines comme les ADPIC, le règlement des différends, les services etc.; et c) approfondir la libéralisation comme on le prévoyait lorsque le Cycle de l'Uruguay s'est achevé, en négociant les réductions qui avaient été reportées à ce moment-là. Mais la plus grande simplicité technique ne rend pas la libéralisation politiquement plus facile dans le cycle actuel.

L'ampleur des ambitions dans le cycle actuel doit être examinée dans le contexte de ce qui reste à faire, après huit cycles multilatéraux et un approfondissement régional considérable au moyen des accords commerciaux préférentiels. Parce qu'il y a eu une sélection au cours des cycles précédents, le plus difficile est resté pour la fin. Par conséquent, de l'avis de certains observateurs présents, le Cycle de Doha sera plus difficile à mener à terme que ses prédécesseurs.

L'UE et les États-Unis auront peu à donner et ce qu'ils ont à offrir est très sensible et difficile à faire accepter. Même si les négociateurs comprennent que les positions doivent changer, les observateurs ne sont pas convaincus que la classe politique en est vraiment consciente. En un sens, cette difficulté est inéluctable : l'accord sur l'agriculture convenu dans le Cycle de l'Uruguay a été rendu possible précisément parce que la phase difficile des réductions importantes de la protection agricole a été reportée et intégrée au programme incorporé (qui prévoyait que les négociations débuteraient en 2000).

Dans le domaine clé des négociations agricoles, certains ont soutenu que les positions de départ des principales parties sont si éloignées qu'il ne semble pas exister, pour le moment, de base possible à une entente sur les modalités. Des deux côtés de l'Atlantique, les principaux lobbies agricoles sont actuellement assez satisfaits—les agriculteurs américains, de la loi agri-

cole actuelle, et les agriculteurs européens, des programmes d'appui—et ils ne voudront pas voir de changement. D'où proviendra l'appui politique pour modifier des politiques qui ont résisté pendant si longtemps au changement?

De plus, l'approche américaine, qui consiste à pousser les limites dans les accords bilatéraux et régionaux, a tendance à affaiblir les ambitions au niveau multilatéral en créant des groupes favorables au maintien des préférences existantes. Cette attitude contraste avec la dynamique du lancement du Cycle de Doha, quand les États-Unis ont obtenu que l'Afrique contre la résistance de l'Inde.

Dans les cycles antérieurs, l'ajout de nouveaux thèmes facilitait la création d'un ensemble qui fonctionnait pour tout le monde. Mais il est difficile de savoir si c'est encore possible. Y a-t-il suffisamment à proposer? Certains croient que, dans le contexte d'un accord d'envergure, les É-U pourraient peut-être céder du terrain dans le domaine des mesures antidumping. Mais les thèmes proposés par l'UE qui élargissent le programme (p. ex., les questions de Singapour, l'environnement) ne mobilisent pas spontanément en Europe un groupe de partisans capables d'exercer les pressions nécessaires pour faire avancer le dossier de l'agriculture. Par exemple, a-t-on indiqué, personne ne prend la défense évidente de la politique de concurrence hors de la bureaucratie de Bruxelles. Lorsqu'il y a des défenseurs d'autres enjeux européens (p. ex., l'environnement), les membres de l'UE ont tendance à s'opposer au reste du programme commercial, et non à le défendre!

Le programme des négociations

La discussion a porté sur certaines des questions qui sont examinées par les divers groupes de négociation. Nous les examinerons tour à tour. En guise d'observation préliminaire, les participants ont soutenu que les progrès de chaque groupe de négociation dépendra en partie de la vigueur, de l'engagement et de l'ambition de son président, surtout dans les groupes où les divergences de vues sont grandes et les questions à régler par des compromis acceptables sont complexes.

Il ne fait aucun doute que l'agriculture sera ou bien la cheville ouvrière ou bien la pierre d'achoppement du Cycle de Doha. C'est le secteur du commerce des marchandises qui est le moins libéralisé, le plus subventionné (y compris les subventions à l'exportation qui subsistent encore), et dont les prix sont les plus faussés. C'est un élément crucial du programme pour le développement, mais c'est aussi la source de la plus grande résistance politique au changement dans les pays riches, pour une multitude de raisons complexes (sans parler de certains pays pauvres qui dépendent de l'agriculture). Que peut-on dire sur les perspectives d'un résultat ambitieux au Cycle de Doha, plus de trois ans après le lancement de ce volet des négociations?

Premièrement, les participants ont fait observer qu'il existe une espèce de « déconnexion analytique » dans l'importance qu'on accorde à l'agriculture dans le Cycle de Doha, étant donné que les études quantitatives ont tendance à ne révéler aucune amélioration importante du bien-être dans le monde liée à la libéralisation du commerce agricole.

Deuxièmement, dans la mesure où une grande partie du programme de négociation relatif au commerce agricole (les subventions) porte sur des transferts de rente économique, elle ne vise pas la création d'échanges commerciaux proprement dits. Du point de vue de la distribution du revenu, les principaux bénéficiaires de la libéralisation seraient donc les consommateurs de l'UE et du Japon, qui paient en réalité les subventions par l'entremise des prix de détail élevés pour les aliments. Par ailleurs, bien que certains pays en développement aient d'importants intérêts à l'exportation (le Brésil, par exemple), beaucoup d'autres profitent des importations subventionnées, car elles améliorent leurs termes de l'échange et profitent évidemment à leurs consommateurs. Réduire ces subventions réduit donc le revenu réel des pays pauvres. Il y a des points communs avec la situation dans le secteur des textiles, où certains pays en développement profitent de la libéralisation, et d'autres, du maintien de l'Accord sur les textiles et les vêtements.

Organisation des négociations sur l'agriculture

Les négociations se fondent sur la structure du Cycle de l'Uruguay: réductions des droits de douane, de l'appui national, des subventions à l'exportation, et du volume des exportations subventionnées; les pays développés devant appliquer des taux de réduction plus élevés dans tous les domaines.

Délais et progrès

- Négociations très actives; 121 propositions ont été présentées.
- Le « premier projet » de document sur les modalités des réductions des tarifs agricoles a été distribué le 17 février 2003. Il prévoit une réduction en moyenne simple des taux de droits applicables aux produits agricoles, sous réserve d'une réduction minimale par ligne tarifaire. Il resterait à s'entendre sur les chiffres entre crochets.
- Les pays en développement auraient une période plus longue pour mettre en œuvre les réductions tarifaires et pourraient déclarer des produits agricoles particuliers (le nombre total n'a pas encore été déterminé) « produits stratégiques » aux fins de la sécurité alimentaire, du développement rural et de garantie des moyens d'existence.
- La date limite pour l'établissement des engagements de réduction dans les domaines de la concurrence à l'exportation, de l'accès aux marchés et du soutien interne est le 31 mars 2003.

Formules européenne et américaine	Réduction moyenne des taux de droits	Réduction minimale par ligne tarifaire
Formule européenne		
Pays développés	36 %	15 %
Pays en développement	24 %	S.O.
Formule américaine		
Pays développés et en développement	Nouveau droit =	$\frac{\text{Ancien droit x 25}}{\text{Nouveau droit +25}}$

Proposition Harbinson—17 février 2003 Réductions des taux *ad valorem*	Taux de réduction (moyenne simple)	Réduction minimale
Pays développés -- [5] ans		
Taux supérieurs à [90 %]	[60 %]	[45 %]
Taux entre [15 %] et [90 %]	[50 %]	[35 %]
Taux inférieurs à [15 %]	[40 %]	[25 %]
Pays en développement -- [10] ans		
Taux supérieurs à [120 %]	[40 %]	[30 %]
Taux entre [20 %] et [120 %]	[33 %]	[23 %]
Taux inférieurs à [20 %]	[27 %]	[17 %]
« Produits stratégiques » désignés	[10 %]	[5 %]

Nota : Les réductions des taux *non ad valorem* se fonderont sur les équivalents tarifaires, calculés de manière transparente, à l'aide d'une moyenne représentative [1999-2001]. Source : OMC

Troisièmement, les exportations agricoles n'ont été le moteur de la prospérité dans aucun pays jusqu'ici—les produits manufacturés ont toujours joué ce rôle. Par conséquent, les participants se sont demandés pourquoi le commerce agricole est au cœur d'un cycle axé sur des objectifs de développement.

Quelques observations font ressortir des questions complexes dans ce domaine.

L'absence d'exemples historiques de pays ayant exporté leur progression vers la prospérité au moyen de l'agriculture s'explique peut-être en partie par le fait que la plupart des pays fonctionnent presque en autarcie pour leur approvisionnement alimentaire. Implicitement, la libéralisation de l'agriculture pourrait servir de tremplin vers le développement. L'exemple du Chili montre que les pays en développement peuvent profiter d'un meilleur accès aux marchés agricoles.

De plus, il doit y avoir des gagnants aux États-Unis et dans l'UE afin de créer un de pression politique qui permet d'obtenir un accord. Par conséquent, les transferts de rente économique entre pays riches qui recherchent cette rente constituent un facteur tout aussi important que les autres. Il y a cependant un problème de communication reconnu qui empêche les pays en développement d'attirer l'attention sur ces questions.

Quoi qu'il en soit, nous devons vivre avec l'idée que « Doha = agriculture ». Et comme on peut faire remarquer, entre parenthèses, que « Doha = développement », un lien implicite est établi entre le développement et l'agriculture. Il est donc important de comprendre la structure des intérêts du commerce agricole dans les pays en développement. Pour les 60 à 80 pays qui ont des intérêts à l'exportation, les secteurs intéressants sont des produits comme les fruits frais, les fleurs coupées etc. C'est donc une question de tarifs et non de subventions. Par conséquent, l'attention se porte sur les façons de réduire les tarifs dans la mesure où ils influent sur le commerce agricole.

Quand on ventile les divers éléments du secteur agricole, la situation varie. Les blocs commencent à éclater et on s'éloigne des « grandes » questions de défense des droits. De l'avis de certains, il faut d'autres analyses sur les incidences de la libéralisation dans des domaines comme le sucre et le coton, où les

pays en développement sont de grands exportateurs nets et se heurtent aux lobbies protectionnistes des pays développés. Il existe un intérêt considérable pour les travaux de cette nature en cours à la Banque mondiale. Mais d'autres estiment que les analyses sectorielles du commerce agricole sont déjà plutôt nombreuses. À leur avis, le problème, maintenant, c'est le jeu politique face à la protection enracinée—autrement dit, le grand problème est l'économie politique de l'accès aux marchés.

Une source d'inquiétude pour certains est le fossé, qualifié de « gigantesque », qui sépare les parties. La formule de réduction des tarifs agricoles proposée par le président du groupe de négociation, Stuart Harbinson, réduirait les taux consolidés, mais n'entraînerait pas nécessairement une baisse systématique des taux appliqués. Par ailleurs, les subventions seraient réduites. Ce système ne fonctionnerait pas pour les pays en développement : leurs intérêts à l'exportation ne seraient pas promus puisque ces pays devraient payer un prix plus élevé pour leurs importations. En revanche, la méthode américaine (qui utilise la formule suisse et divers coefficients) réduirait les taux appliqués. Les analyses semblent indiquer que les gains découlant des réductions de tarifs selon cette méthode l'emporteraient sur la perte de bien-être découlant de la réduction des subventions.

De l'avis de certains, la proposition Harbinson est globalement assez importante pour que les membres de l'OMC veuillent l'examiner, mais ils se demandent quel sera l'échéancier. Certains la trouvent très précoce—elle est peut-être en avance de trois ou quatre ans, puisque le calendrier des négociations dépendra de l'expiration de la procédure de promotion des échanges commerciaux aux États-Unis au milieu de 2007. De même, l'échéancier implicite des négociations agricoles soulève des incertitudes pour le reste du programme de négociation, puisque le progrès, voire le règlement, des autres questions dépend dans certains cas de l'issue des négociations agricoles.

Il y a plusieurs autres domaines où des recherches supplémentaires pourraient contribuer à établir la base intellectuelle permettant de démordre des positions.

L'une de ces recherches devrait viser à mieux comprendre le coût de la protection pour chacun des membres de l'UE afin

de faciliter la gestion des coalitions en Europe. Pour que les positions sur l'agriculture dans l'UE évoluent, les dirigeants de l'UE doivent également savoir de quelle latitude ils disposent par rapport aux petits agriculteurs. En France, par exemple, les exploitations agricoles sont de plus en plus dominées par de grandes agro-entreprises efficientes, et la population agricole diminue. Par conséquent, les mesures qui visent à aider les petits agriculteurs finissent par favoriser les agro-entreprises de manière disproportionnée. L'économie politique en France est donc en train de changer. Le Massif central a toujours joué un rôle clé dans les élections présidentielles françaises, mais la situation est en train de changer, ce qui signifie que l'influence des lobbies français sera différente.[7]

Certains ont soutenu qu'il est également important de comprendre comment la structure des préférences commerciales, notamment celles qui sont accordées par le Système généralisé de préférences (SGP) et les accords commerciaux régionaux, influe sur les positions des exportateurs de produits de base. Certains pays en développement s'alignent sur l'UE et le Japon, à cause de leur orientation commerciale. Il serait utile de savoir quels sont les choix pour les petits exportateurs d'un produit unique et comment les régimes de préférences existants les touchent. Il y a de nouvelles études intéressantes pour mieux comprendre l'influence du SGP sur le commerce.[8] L'étude de cette

---

[7] Note de la rédaction : Le Massif central est une région du centre-sud de la France dans laquelle le secteur agricole traditionnel est en déclin et que quitte la population agricole, malgré les programmes gouvernementaux destinés à attirer des jeunes d'autres régions dans le secteur agricole. Le président Jacques Chirac, qui a représenté à l'Assemblée nationale la circonscription surtout rurale de la Corrèze, dans le Massif central, est membre du PRP, un parti français qui compte fortement sur le vote agricole.

[8] Une étude effectuée par Andrew Rose a révélé que le SGP appliqué par le Nord (pays développés) aux pays en développement a plus que doublé le commerce bilatéral (environ 136 p.100), tandis que l'adhésion au GATT/OMC n'a pas établi de corrélation positive avec les gains commerciaux. Une autre étude récente a cependant conclu qu'en tenant compte de l'endogénéité et conformément à de nombreux autres indicateurs de la politique commerciale, les pays en développement pourraient être mieux servis par une intégration complète dans le système du commerce

question pourrait jeter de la lumière sur la manière de réaliser le Programme de Doha pour le développement, étant donné que le renforcement de l'accès aux marchés dans le monde développé sans offrir de concessions réciproques semble être la stratégie de nombreux pays en développement dans le Cycle de Doha.

Enfin, il y a un thème de recherche particulier concernant la structure de la protection accordée par les tarifs agricoles *non ad valorem*. Les États-Unis souhaitent que ces tarifs soient convertis en équivalents *ad valorem*, mais les données à ce sujet sont médiocres.

Accès aux marchés pour les produits non agricoles

Plusieurs questions relatives aux négociations sur l'accès au marchés pour les produits non agricoles ont été discutées à l'atelier.

En ce qui concerne les formules de réduction des tarifs, plusieurs propositions intéressantes ont été faites. Bien qu'il soit impossible de savoir si les membres pourront s'entendre facilement sur une formule en particulier, l'approche préconisant des réductions plus importantes pour les taux plus élevés survivra probablement, estiment les observateurs.

Les États-Unis ont présenté l'idée la plus ambitieuse en proposant l'éventuelle abolition de tous les droits sur tous les produits, mais elle ne semble pas obtenir suffisamment d'appuis. L'analyse des conséquences de la proposition américaine sur la réciprocité bilatérale montre que cette proposition ne fonctionne pas bien dans l'optique de l'économie politique. Il serait peut-être aussi possible et utile d'effectuer ce type d'analyse dans un contexte général.

---

mondial fondé sur la réciprocité plutôt que par la poursuite des préférences spéciales comme celles du SGP. Voir Çaglar Özden et Eric Reinhardt, « The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies, 1976-2000 », 13 janvier 2003, Le Groupe de la Banque mondiale.

Organisation des négociations sur l'accès aux marchés non agricoles
Les négociations visent à établir une formule pour réduire de manière acceptable les tarifs, les crêtes tarifaires (> 15 %, habituellement sur des produits « sensibles ») et la progressivité des droits, qui impose des droits plus élevés sur les produits semi-transformés que sur les matières premières.

Délais et progrès
- La date limite pour des propositions était nov. 2002. 14 propositions ont été présentées; celles des É-U, la Chine, le Japon, la Corée sont ci-dessous, celle de l'UE a des paramètres non bien définis et n'est pas illustrée ici.
- Ébauche sur modalités déposé par le Secrétariat de l'OMC en février 2003.
- La date limite pour s'entendre sur les modalités est le 31 mai 2003.

Proposition des États-Unis : Élimination des tarifs ≤ 5 p. 100 et réduction de tous les autres tarifs selon la formule suisse modifiée. Le coefficient de 8 implique un tarif maximal de 8 p. 100 après que les réductions tarifaires sont appliquées à tous les profils tarifaires. Les tarifs seraient abolis d'ici 2015.

$t_1 = \dfrac{8 \times t_0}{8 + t_0}$ où t_0 est la valeur du tarif initial et t_1, la valeur nouveau

Proposition de la Chine : semblable à la formule suisse; donne des réductions absolues plus élevées des tarifs initiaux, mais des taux de réduction plus élevés sur les tarifs initiaux inférieurs.

$t_1 = \dfrac{\left(t_a + (B \times P)\right) \times t_0}{\left(t_a + P^2\right) + t_0}$ où, t_a est la moyenne simple des taux de base (*A* dans TN/MA/20);

P est un facteur de crête défini comme le coefficient du tarif par rapport au taux moyen (t_0 / t_a);
B est un coefficient d'ajustement de l'année de mise en œuvre. *B*=1 pour 2015 ou *B*=3 pour 2010.

Proposition du Japon : Les membres réduisent leur moyenne tarifaire pondérée selon les échanges jusqu'à l'obtention d'un tarif cible. La formule coréenne vise des réductions semblables; elle diffère peu de celle du Japon.

$t^n_{1a} = \dfrac{A \times t^n_{0a}}{A + t^n_{0a}} + \alpha$ où t^n_{0a} est la moyenne pondérée du tarif avant l'application de la formule;

t^n_{1a} est la moyenne pondérée après l'application de la formule;

A varie avec t^n_{0a} entre 10 et 40 (c.-à-d. est plus élevé pour les tarifs initiaux supérieurs); et Il est proposé que le terme α soit une constante égale à 0,3.

Un fait intéressant et prometteur est que les pays en développement les plus avancés participent activement; la Chine en particulier a présenté une formule pour d'ambitieuses réductions des tarifs qui attire sérieusement l'attention. Mais à cause de sa présence récente à l'OMC, la délégation chinoise apprend encore comment « vendre » sa formule, contrairement aux membres plus chevronnés qui font du lobbying intense pour faire accepter leur formule favorite.

L'OMC a effectué des travaux de modélisation sur les conséquences de diverses formules. Les résultats semblent indiquer que les gains pour les pays en développement se limiteraient souvent à quelques secteurs : le poisson et les produits de poisson, la maroquinerie et la chaussure, les textiles et le matériel de transport. L'OMC a affiché sur son site Internet une quantité considérable de renseignements sur la structure des tarifs et l'orientation du commerce, afin que les pays puissent déterminer plus facilement où se situent leurs intérêts commerciaux.

La cinquantaine de pays moins avancés résistent en général à une modification des tarifs—en partie à cause des conséquences sur les recettes—mais sont disposés à envisager des consolidations à des taux plus élevés que ceux qui sont appliqués actuellement. Cette attitude donne au moins un point de départ pour le changement—qui pourrait être important; en effet, le Kenya, pour ne donner qu'un exemple, n'a consolidé que 3 p. 100 de ses lignes tarifaires jusqu'ici.

Les textiles constituent un élément important du tableau. Les pays en développement n'accepteront pas qu'on élève les ambitions relatives à l'accès aux marchés pour les produits non agricoles dans le cycle en cas de recul de la mise en œuvre de l'engagement du Cycle de l'Uruguay d'abolir l'ATV. Par ailleurs, même si les États-Unis et l'UE ont mis les textiles sur la table, les intérêts des pays en développement s'opposent, puisque l'abolition de l'ATV n'est pas uniformément positive pour tous—on croit en général que la Chine en profiterait probablement le plus.

Un aspect qui semble manquer de clarté est le processus relatif à certaines questions non tarifaires comme

l'environnement. Par exemple, les biens environnementaux seraient dans une espèce de limbes : qui, du Comité du commerce et de l'environnement ou du groupe de négociation de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, négociera la libéralisation dans ce domaine?

En ce qui concerne les conséquences éventuelles sur les flux commerciaux de la libéralisation de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, on a fait observer que la structure des droits de douane perçus donne une indication de la mesure dans laquelle les tarifs restent importants.

Dans le monde, les droits de douane perçus s'élèvent actuellement à environ 190 milliards de dollars américains, ce qui indique qu'il y a une marge de manœuvre considérable pour réduire les tarifs. Cela dit, les droits perçus dans de nombreux pays sont beaucoup plus faibles que ce qu'impliquent les taux déclarés compte tenu du niveau d'importation. En Jordanie, par exemple, le taux de droit est de 70 p. 100, tandis que les droits perçus représentent environ 15 p. 100 des importations. En revanche, les droits perçus en Chine représentaient environ 1 p. 100 des échanges commerciaux au moment où le droit appliqué était d'environ 12 p. 100. Des écarts de ce genre dépendent-ils d'une mauvaise administration ou peut-être de la corruption? Dans le cas de la Chine, la remise des droits pour les zones franches industrielles serait un facteur qui pourrait expliquer l'écart. Si l'on tient compte du fait que les importations réelles pourraient même être plus élevées que les chiffres déclarés dans de nombreux pays, l'importance des droits réellement perçus est extrêmement faible.

Plusieurs autres observations intéressantes ressortent des données sur la perception des droits de douane :

- Les paiements du Sud au Nord sont quatre fois plus élevés que les paiements du Nord au Nord.
- Les paiements du Sud au Sud sont les plus importants, puisqu'ils représentent 42 p. 100 du total mondial.
- 71 p. 100 des paiements de droits de douane des pays en développement sont versés à d'autres pays en développement.

- Le taux de droit effectif payé par les petits pays en développement est souvent plus élevé que celui que paient les pays industriels.[9]

Enfin, en ce qui concerne les conséquences des réductions des tarifs sur les recettes, les participants ont fait remarquer que, dans très peu de pays, les droits de douane représentent plus de 15 p. 100 des recettes, ce qui semble indiquer que ce facteur ne constitue pas un obstacle important au progrès de la libéralisation. Des études récentes du FMI montrant comment faire face à une baisse des recettes après une libéralisation ont été transmises officiellement à l'OMC récemment, pour que les membres de l'OMC puissent les examiner.

Services

Les participants croient généralement que les discussions sur les services progressent raisonnablement bien, un nombre assez élevé de pays ayant présenté des demandes, pour les quatre modes de fourniture et dans une foule de domaines. Il y a lieu d'espérer qu'une quinzaine de pays présenteront des offres avant la date limite de la mi-mai. Certains pays en développement relient leur participation dans le secteur des services à d'autres domaines (notamment le Brésil), mais d'autres ne le font pas.

---

[9] Ainsi, les droits de douane payés par la Mongolie et le Bangladesh sur les exportations aux États-Unis impliquent respectivement des taux de droits effectifs de 16 p. 100 et 14 p. 100. Par comparaison, les pays développés qui ont payé des montants de droits comparables (p. ex., respectivement la Norvège et la France) l'ont fait sur des volumes d'exportation beaucoup plus élevés, ce qui donne des taux de droits effectifs beaucoup plus faibles, de l'ordre de 1 p. 100 ou moins. Ces observations sont appuyées par une analyse présentée par Edward Gresser dans « America's Hidden Tax on the Poor: The Case for Reforming U.S. Tariff Policy », *Policy Report*, Progressive Policy Institute, Washington D.C., mars 2002.

Organisation des négociations sur les services

L'AGCS porte sur le commerce des services selon quatre modes de fourniture :

- Mode 1 : Fourniture transfrontalière. Un service fourni dans un pays à un client d'un autre pays, sans que les parties se déplacent.
- Mode 2 : Consommation à l'étranger. Un service fourni dans un pays à un client qui s'est déplacé d'un autre pays.
- Mode 3 : Présence commerciale. Un service fourni par le propriétaire étranger majoritaire (ou la société affiliée contrôlée autrement par des intérêts étrangers) dans un autre pays que le sien.
- Mode 4 : Présence de personnes physiques. Une visite temporaire d'un fournisseur de services dans un autre pays pour y fournir un service.

Délais

- Conformément à un mandat du Cycle de l'Uruguay, les négociations en vue de libéraliser le commerce des services dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) ont débuté en 2000 et ont ensuite été intégrées au Cycle de Doha.
- Le Conseil du commerce des services a établi les lignes directrices et les procédures de négociation en mars 2001.
- Les demandes initiales d'engagements visant l'accès aux marchés devaient être présentées au plus tard le 30 juin 2002 (même si les membres ont continué à présenter des propositions après ce délai). Presque tous les membres ont reçu les demandes initiales de 30 pays, surtout des pays développés et de grands pays en développement.
- Les membres doivent répondre aux demandes en présentant des offres initiales au plus tard le 31 mars 2003.
- La Session extraordinaire du Conseil du commerce des services, tenue le 6 mars 2003, a adopté les modalités du traitement de la libéralisation autonome (qui a pour objet de faciliter les négociations bilatérales relatives à des engagements particuliers visant l'accès aux marchés).

Les négociations sur les services soulèvent de nombreuses questions plus ou moins techniques, mais il n'est pas question de modifier l'architecture, malgré les nombreuses critiques qui ont été exprimées au sujet de la structure de l'AGCS.

- Dans l'ensemble, les négociations sur le commerce des services souffrent de l'absence de données de haute qualité et suffisamment détaillées. Il n'y avait pas de données utiles dans le Cycle de l'Uruguay quand la structure de l'AGCS a été élaborée et la situation ne s'est pas vraiment améliorée

depuis. Les statistiques sur l'investissement, surtout celles qui touchent aux services, sont également médiocres, ce qui soulève des problèmes pour l'analyse du Mode 3 (présence commerciale).

- L'évaluation des obstacles à l'entrée sur le marché des services exige une approche qualitative, qui pose des difficultés analytiques puisqu'il faut quantifier les modèles économiques existants (et, a-t-on souligné, les modèles donnent des résultats quantitatifs qui varient tellement qu'il est impossible d'avoir confiance dans leurs résultats projetés).
- En ce qui concerne les sauvegardes, il y a un problème lié à l'absence de données, puisqu'un pays doit prouver l'existence d'un problème afin de pouvoir appliquer une mesure de sauvegarde (encore que certains s'interrogeaient sur l'utilité des sauvegardes pour les services).
- Les subventions posent de grands problèmes—le plus gros étant comment définir une subvention qui fausse le commerce. Les négociations sur les subventions dans le secteur des services pourraient se révéler ardues.
- Les cadres réglementaires soulèvent eux aussi des questions délicates : comment, par exemple, définit-on la « nécessité » d'un règlement?

Il est question maintenant que l'approche du document de référence employée dans le secteur des télécommunications soit adoptée pour faciliter les négociations dans d'autres secteurs; plus précisément, elle a été suggérée pour l'énergie et les services postaux. Mais nul ne sait si cette approche prendra son élan. Un problème que pose l'approche du document de référence—et qui constitue l'un des plus grands problèmes dans les services en général—est celui de la classification : quelle est la portée d'un secteur des services en particulier? Une question technique connexe est si un document de référence serait nécessairement exécutoire, comme c'est le cas du document de référence des télécommunications—un groupe spécial constitué récemment pour régler un différend entre le Mexique et les États-

Unis se fonde effectivement sur la nature exécutoire du document de référence pour les télécommunications.[10]

Les difficultés techniques dans ce secteur de négociation sont particulières au secteur et complexes, ce qui suscite une forte demande d'assistance technique liée au commerce, afin de renforcer les capacités. D'ailleurs, la majorité des demandes de ce type d'aide portent sur les services—non seulement pour les négociations mais aussi pour l'analyse connexe de la réglementation nationale. Les observateurs ont fait remarquer que les pays en développement s'intéressent aux services; ils envoient un nombre assez important d'experts des capitales aux négociations et cherchent à obtenir de l'aide technique. Ainsi, Maurice a été cité en exemple de pays en développement qui a manifesté le désir d'exporter des services et qui cherche de l'assistance technique. La Déclaration de Doha a insisté sur l'assistance technique liée au commerce pour les pays en développement, ce qui explique pourquoi cette aide fait partie du programme de négociation. Une grande partie du budget de l'assistance technique liée au commerce est affectée aux services, ce qui pose des problèmes de coûts et de ressources.

Mais les pays en développement ne sont pas seuls à avoir du mal à élaborer leurs offres relatives aux services. Les observateurs ont fait remarquer que le Canada copréside (avec l'Inde) le groupe de travail sur le Mode 4 et encourage la transparence de l'ensemble du régime relatif au commerce des services (y compris les programmes des divers ministères et paliers de gouvernement subnationaux). Les pays doivent donc comprendre leurs propres régimes et être plus sensibles à la cohérence des politiques. Le Canada trouve difficile cette discipline officielle qui soulève des questions sur la situation des autres—surtout dans les pays en développement.

---

[10] Note de la rédaction : Le groupe spécial concernant l'affaire *Mexique–Mesures visant les services de télécommunication*, établi le 17 mars 2003, examinera une plainte des États-Unis, qui allèguent que la mise en œuvre des engagements du Mexique n'est pas conforme à certains aspects du Document de référence.

Une préoccupation générale que soulève l'assistance technique liée au commerce dans le secteur de la réglementation des services est que les pays développés s'efforcent en réalité de faire adopter leurs propres approches réglementaires très coûteuses par les pays en développement, ce qui pourrait être néfaste à long terme. Il n'est pas exclu que les pays en développement élaborent par eux-mêmes des approches moins coûteuses (le Costa Rica a été cité en exemple de pays qui a trouvé des façons novatrices pour réformer son cadre réglementaire).

Dans la mesure où les négociations sur les services portent sur la réglementation, la participation devrait être facultative, sinon le processus vise à établir un cadre réglementaire national commun que les Européens ont trouvé difficile à mettre en place de manière efficace au fil de l'évolution de leur union.

Étant donné les questions complexes qui se posent dans ce domaine, certains observateurs concluent que, pour le moment, les travaux devraient viser à élargir la portée des accords actuels sur les services.

Bien que la participation des pays en développement aux négociations sur les services soit plus importante que ce qu'un grand nombre d'observateurs auraient pu imaginer (peut-être par ce que le mode de négociation est favorable au développement—c.-à-d. qu'on avance à son rythme), elle n'en demeure pas moins relativement modeste. Certains observateurs pensent que l'hésitation des pays en développement à s'engager plus énergiquement dans les pourparlers sur les services est malavisée, car ils risquent de rater une belle occasion de profiter de l'ouverture actuelle sur de nombreux marchés des services. Par exemple, la tendance à l'impartition des tâches administratives dans les États américains commence à susciter une réaction aux États-Unis et la porte ouverte aux pays en développement pour qu'ils percent ce marché potentiellement lucratif pourrait bien se refermer.

Les négociations relatives au Mode 4 ont suscité plusieurs observations.

L'Inde, qui avait bloqué la libéralisation des services dans les pourparlers visant à lancer le Cycle de l'Uruguay à Punta del Este, adopte maintenant une attitude proactive au sujet du

commerce des services; ironiquement toutefois, les préoccupations relatives à la sécurité ferment essentiellement la porte du Mode 4 où l'Inde avait des intérêts clairement définis. Mais même si le Mode 4 pouvait être fortement amputé par la réaction aux événements du 11 septembre, les pays développés pourraient permettre à leurs citoyens de dépenser à l'étranger les prestations de santé financées par les pouvoirs publics (p. ex., les retraités qui vont s'établir dans des pays chauds), ce qui donne aux pays en développement la possibilité de vendre des services.

Les conséquences sur le bien-être de l'ouverture du Mode 4 ne sont pas tout à fait claires. Les modèles économiques de la mobilité de la main-d'œuvre ont tendance à révéler d'énormes hausses de revenu (mais aussi que, en présence de restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre, un tarif qui encourage l'investissement étranger direct comme moyen de contourner l'obstacle que constitue ce tarif peut améliorer le bien-être). Les observateurs reconnaissaient toutefois que ces modèles supposent que la main-d'œuvre est homogène. Or, cette hypothèse pourrait être largement responsable des résultats très positifs.

En même temps, on a aussi fait remarquer que le secteur du bâtiment dans certaines villes américaines est dominé par des travailleurs latino-américains qui ont eu l'énergie, les compétences et la chance de faire leur chemin jusque-là. Si le Mode 4 était libéralisé, ces travailleurs seraient recrutés dans leur pays d'origine et envoyés ensuite à l'étranger, et la plus grosse partie de la rente économique serait empochée par l'entrepreneur.

De manière plus générale, les pourparlers sur le Mode 4 sont liés à la question plus délicate de la migration des travailleurs. Comme l'a fait remarquer un observateur, l'élimination des limites à l'immigration soulève la question de savoir ce qui constitue une nation. De l'avis de certains, il est difficile d'imaginer un dossier plus explosif pour l'UE que le Mode 4—même le marché intercommunautaire des services dans l'UE n'est pas encore achevé. Par ailleurs, il existe un marché pour la mobilité internationale des travailleurs. Le Canada, par exemple, cherche des immigrants qualifiés et importe des tra-

vailleurs migrants en agriculture sur une base saisonnière. Avec le temps, il se pourrait que les facteurs démographiques fassent aussi de l'UE un demandeur pour le Mode 4.

Les négociations sur les services sont également prises à partie par les antimondialistes, l'AGCS devenant la cible d'un mouvement mondial (qui, a-t-on fait remarquer, crée des difficultés pour certains pays, parce qu'ils ne savent pas comment réagir—la description colorée de leur réaction étant « un chevreuil ébloui par des phares de voiture »). Des secteurs particuliers touchés au cœur comprennent la vente au détail, dont la libéralisation frappera les petits détaillants et comporte d'énormes coûts d'adaptation, et l'approvisionnement en eau municipal, où s'intensifie une campagne reposant principalement sur des questions morales comme l'accès des démunis à de l'eau propre.

Un problème en ce qui concerne l'approvisionnement en eau par le secteur privé est que très peu d'entreprises offrent de tels services. Toute tentative de privatisation suppose donc la participation d'une multinationale et, ce qui est pire encore du point de vue des relations publiques locales, une multinationale étrangère. Dans ces circonstances, toute tentative des investisseurs de majorer les tarifs afin de payer les frais de l'amélioration des installations soulève une forte réaction, car les tarifs plus élevés empêchent certaines personnes d'avoir accès à l'eau. Par exemple, la privatisation en Amérique latine aurait réduit l'accès des démunis à des services de base comme l'eau. Le rôle du FMI et de la Banque mondiale, qui exercent des pressions en faveur de la privatisation des services publics, attire aussi des réactions. Les licences constituent une solution de rechange à la privatisation, a-t-on indiqué, afin de permettre le commerce des services et soulèvent d'autres questions, p. ex., qui contrôle les tarifs? Qui réglemente le secteur et comment?

En ce qui concerne les analyses, dans la modélisation des services, les chercheurs ont appliqué aux services des producteurs une approche semblable à celle des biens. Mais les services d'« intermédiation » soulèvent un problème délicat. Étant donné que le bien-être des consommateurs découle du produit et non des services d'intermédiation reliés à l'acquisition du pro-

duit, la croissance de ces services n'accroît pas clairement le bien-être—par exemple, accroître les marges fait augmenter les services mesurés mais réduit le bien-être des consommateurs.

Enfin, le commerce électronique n'est ni vraiment sur la table, ni vraiment exclu des négociations. Il en est question dans des « sessions spéciales » distinctes, qui examinent les liens horizontaux. Certains des problèmes soulevés comprennent les indicateurs culturels dans le contenu numérisé.

Règlement des différends

Organisation des négociations sur le règlement des différends

Les négociations se fondent sur les travaux amorcés en 1997 et les propositions présentées par la suite. Les négociations sur les modifications devraient être achevées au plus tard en mai 2003. La Déclaration de Doha stipule clairement que les négociations relatives au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends ne feront pas partie de l'engagement unique.

Les thèmes de négociation sont principalement des questions administratives techniques : droits des parties tierces, questions relatives à la présentation de mémoires d'amis de la cour, contre-mesures, questions systémiques relatives au mode de fonctionnement des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel.

Un enjeu primordial est le désir d'améliorer la transparence et la légitimité aux yeux des observateurs internes et externes, mais la façon d'y parvenir est moins claire.

Le mécanisme de règlement des différends a fonctionné raisonnablement bien, mais l'expérience des sept premières années a révélé des lacunes. Il y a de nombreuses bonnes propositions sur la table pour améliorer le système, mais les observateurs pensent qu'un accord n'interviendra probablement pas avant la date limite visée de la fin de mai 2003, même si le document du Président est excellent. Par exemple, les pourparlers sur la chronologie ont échoué et il y a maintenant une proposition visant à faire écrouler les processus des groupes spéciaux prévus aux articles 21.5 et 22.6.[11] Par conséquent, il se pourrait que les ministres souhaitent envisager de prolonger les négociations.

[11] Note de la rédaction : Le problème de la « chronologie » en vertu du Mémorandum sur le règlement des différends se résume à la question de

Les problèmes les plus difficiles à résoudre portent sur les questions plus générales relatives au règlement des différends. Par exemple, les représailles ne fonctionnement pas efficacement parce qu'elles frappent des spectateurs innocents, peuvent réduire le commerce et soulèvent des inquiétudes dans le milieu des affaires au sujet de l'accès aux marchés. L'UE a proposé comme solution d'imposer des amendes. Comme on l'a fait remarquer à l'atelier, cette mesure modifierait fondamentalement le cœur du système, sans parler de tous les problèmes plus ou moins importants qu'elle pourrait soulever. Les participants se sont demandés, par exemple, qui paierait et à qui. Ainsi, si les gouvernements nationaux consacraient le produit d'une amende à une industrie, il serait d'autant plus tentant de porter plainte (dans cette veine, il se pourrait également que, dans le cas d'un pays en développement qui reçoit un appui de la Ban-

---

savoir si le pouvoir de suspendre des concessions en vertu de l'article 22.6 devrait d'abord être assujetti à une décision d'un groupe spécial sur la conformité en vertu de l'article 21.5. On s'est efforcé en vain de réformer le Mémorandum d'accord avant Seattle, la tentative ayant échoué à cause d'un désaccord entre l'UE et États-Unis. Des propositions en vue de modifier les articles 21 et 22 du Mémorandum d'accord ont été faites par plusieurs membres et ont été discutées au Conseil général le 10 octobre 2000 et les 7 et 8 décembre 2000, mais les progrès ont été minces. Dans l'affaire *UE–Bananes*, l'Organe d'appel a convenu que les termes des articles 21.5 et 22 n'étaient pas un « modèle de clarté » et a renvoyé la question aux membres de l'OMC pour qu'ils apportent des éclaircissements ou décident quelle devrait être la chronologie appropriée. Par la suite, l'UE a fait remarquer que, « vu la pratique suivie régulièrement depuis lors »—y compris dans les différends ultérieurs comme *États-Unis–Sociétés de ventes à l'étranger*, où les États-Unis insistaient pour qu'un groupe spécial établi en vertu de l'article 21.5 examine les mesures prises pour se conformer à la décision de l'OMC avant d'accorder le droit de prendre des mesures de représailles au moyen d'un groupe spécial établi en vertu de l'article 22.6—« il semblerait que les Membres conviennent maintenant d'une façon générale que l'achèvement de la procédure établie à l'article 21.5 du Mémorandum d'accord est une condition préalable à l'invocation des dispositions de l'article 22 du Mémorandum d'accord en cas de désaccord entre les parties au sujet de la mise en œuvre. Le problème est donc clairement moins préoccupant que par le passé ». Cela dit, l'UE a déclaré rester en faveur de l'éclaircissement du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

que mondiale ou du FMI, les amendes constituent simplement un moyen utilisé par les institutions financières internationales pour verser l'aide au développement).

Par ailleurs, le Mexique a proposé des mesures de représailles rétroactives, afin de promouvoir un règlement rapide.[12] Mais les observateurs ont soutenu que, à mesure que les règles deviendraient plus complexes, il serait de plus en plus probable que les pays se retrouvent hors-jeu en ce qui concerne des mesures qu'ils avaient des motifs raisonnables de croire légitimes; dans ce contexte, des représailles rétroactives pourraient refroidir l'envie d'accepter des obligations.

Cela dit, les observateurs appuyaient l'idée d'insister davantage sur le règlement rapide, parce qu'il semble empiriquement plus efficace que les litiges comme moyen d'obtenir des concessions commerciales. L'analyse de l'issue des différends depuis le début de l'OMC comparativement à l'ère du GATT montre que l'OMC a amélioré la situation en accroissant la probabilité que les plaignants obtiennent des concessions commerciales, mais que les gains sont surtout obtenus à l'étape d'un règlement rapide. Les pays en développement ne réussissent pas aussi bien que les pays développés à cette étape et les mesures visant à faire passer plus rapidement les affaires à l'étape du litige jouent donc contre eux, même leur propre proposition de

---

[12] Note de la rédaction : Le Mexique a soutenu que la durée du processus de l'OMC (les affaires peuvent prendre jusqu'à trois ans avant d'être réglées) accorde aux intérêts nationaux une dérogation de fait durant cette période et a proposé quatre changements : a) détermination rapide, par le groupe spécial, de l'annulation ou de la réduction d'avantages; b) détermination et application rétroactive de la détermination, c) mesures préventives lorsque la mesure contestée cause un préjudice difficilement réparable, et d) « mesures correctives négociables », qui équivaut au droit transférer le droit d'user de représailles à d'autres membres de l'OMC mieux en mesure de les appliquer sans que cela leur porte préjudice. Le Mexique a proposé trois dates de départ pour les représailles : a) date d'imposition de la mesure contestée; b) date de la demande de consultations; et c) date d'établissement du groupe spécial. Voir la communication présentée par le Mexique au Groupe de négociation sur les améliorations et clarifications à apporter au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends (TN/DS/W/23).

faire financer leurs frais d'avocats par les pays développés. À cet égard, les observateurs ont aussi fait remarquer que le duo UE-États-Unis a également constaté une détérioration des résultats quand les plaintes passent de l'étape diplomatique des consultations au litige proprement dit—les concessions sont négatives et statistiquement importantes en cas de décision d'un groupe spécial, même celles qui sont favorables au plaignant.

Certains ont soutenu que le grand défi pour le système ne consiste pas à resserrer les procédures juridiques mais bien à alléger le système avant qu'il n'éclate. Les problèmes les plus profonds touchent à la légitimité. Les normes de la légitimité démocratique élaborées pour l'État-nation inévitablement posent des problèmes dans les institutions internationales.

Ces problèmes sont aggravés lorsque les institutions internationales vont trop loin, ce qu'elles ont toutes tendance à faire, a-t-on fait valoir. Le FMI, la Banque mondiale et l'OMC souffrent tous de cette réaction. Dans le cas de l'OMC, l'affaire relatives aux sociétés de ventes à l'étranger, qui portait sur des caractéristiques du régime fiscal américain, a été citée en exemple de plainte qui a soulevé un ressentiment considérable contre l'OMC aux États-Unis. De telles affaires ne contribuent pas à la viabilité future du système, croient certains.

D'autres ont rétorqué qu'il devient très commode pour les gouvernements nationaux de jeter le blâme sur le système au lieu de reconnaître que ce sont eux qui définissent le mandat de ces institutions! Quoi qu'il en soit, la souveraineté n'est pas mise en cause, parce qu'un pays peut refuser de mettre en œuvre les recommandations du groupe spécial et choisir de maintenir les mesures jugées non conformes à ses obligations; la conséquence est simplement une réduction symétrique des obligations des autres parties contractantes envers lui.

D'un point de vue historique, la tension fondamentale entre la rigueur juridique et la souplesse politique et diplomatique remonte au débat qui s'est déroulé quand le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends a été élaboré au Cycle de l'Uruguay. Ce qui est ironique, c'est que c'est l'UE qui voulait la diplomatie et la non-transparence, tandis que les États-Unis, appuyés par le Canada, voulaient rendre le système plus

légal et plus transparent. Maintenant, les États-Unis ont changé de position et ils proposent de rendre le Mémorandum d'accord moins automatique et de rétablir une certaine souplesse politique dans le mécanisme.

Dans cette veine, un moyen suggéré pour assouplir le système consisterait à redéfinir le consensus négatif de manière réaliste—par exemple, une certaine supermajorité.

Une autre idée avancée était que l'ORD refuse d'accueillir certaines plaintes ou de rendre un verdict. Étant donné que la structure du droit public international est censée être complète, ce qui suppose qu'on peut répondre à toutes les questions, l'ampleur de l'inachèvement pourrait être établie en droit.

L'idée de recourir aux « bons offices » de l'ORD pour arbitrer les différends hors du cadre de l'OMC a été contestée à cause de ces facteurs.

L'attention s'est aussi portée sur un problème institutionnel qui se dessine à l'OMC, à savoir le fait que le personnel du Secrétariat rédige une grande partie des rapports des groupes spéciaux. Les observateurs ont soutenu qu'une vingtaine de membres du Secrétariat et les sept membres de l'Organe d'appel en viennent ainsi à contrôler le système!

De plus, les communications nationales mal préparées peuvent empêcher le Secrétariat de prendre de bonnes décisions, puisque les membres du Secrétariat doivent s'inspirer des documents à leur disposition, dans l'objectif de la médiation et non de l'établissement d'une jurisprudence. Pourtant, les affaires créent inévitablement des précédents. Un vrai problème.

Avec la prolifération des accords régionaux, la recherche du tribunal le plus favorable[13] pour le règlement des différends commence à poser des problèmes pour le cadre multilatéral (p. ex., on a évoqué la possibilité qu'une plainte soumise à l'ALENA et à OMC n'aboutisse à des décisions différentes).

---

[13] On a fait remarquer en passant qu'un différend entre le Brésil et l'Argentine a été soumis à l'OMC plutôt qu'au Mercosur; des différends entre le Canada, les É-U et le Mexique se retrouvent eux aussi à l'OMC.

Organisation des négociations sur les ADPIC

Le Cycle de Doha doit examiner l'ensemble de l'Accord sur les ADPIC, conformément à l'article 71.1. L'alinéa 27.3(b), qui porte sur la brevetabilité ou la non-brevetabilité des obtentions végétales et animales et la protection des variétés végétales, fera l'objet d'un examen particulier. Mais les grands thèmes de négociations sont la santé publique et les indications géographiques.

Santé publique

La déclaration séparée sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique affirmait que les gouvernements ne devraient pas être empêchés de prendre des mesures pour protéger la santé publique, et réaffirmait le droit de recourir pleinement aux dispositions de l'Accord sur les ADPIC, qui ménagent une flexibilité à cet effet, notamment pour clarifier le recours à des mesures comme les licences obligatoires et les importations parallèles. La déclaration prolongeait également jusqu'en janvier 2016 le délai pour la mise en œuvre des dispositions relatives aux brevets pharmaceutiques dans les pays les moins avancés.

La principale pomme de discorde est la portée des dispositions relatives à la santé publique dans l'Accord sur les ADPIC. Les États-Unis ont demandé que les dispositions proposées ne portent que sur 23 maladies infectieuses (p. ex., le VIH/sida, le paludisme, la tuberculose et d'autres infections semblables qui risquent de dégénérer en épidémies) et ne s'appliquent qu'aux pays en développement afin d'éviter une érosion fondamentale des droits conférés par les brevets pour un vaste éventail de produits pharmaceutiques. Les pays en développement soutiennent que le mandat de la Déclaration de Doha renvoyait aux « mesures pour protéger la santé publique » en général et résistent à une approche fondée sur une liste particulière. Les États-Unis ont affirmé depuis qu'ils ne s'opposeraient pas à ce qu'un membre enfreigne les règles de l'OMC pour exporter dans un pays dans le besoin des médicaments fabriqués en vertu d'une licence obligatoire.

Indications géographiques

La Déclaration de Doha fixe un délai pour l'achèvement des travaux relatifs à un système multilatéral d'enregistrement des noms géographiques (les noms employés pour identifier des produits possédant des caractéristiques particulières associées à un endroit donné). Un système d'enregistrement des noms pour les vins et les spiritueux a déjà été mis en place. Les négociations portent aussi sur la possibilité d'accorder « le plus haut niveau de protection » à d'autres produits que les vins et les spiritueux. Un débat est en cours pour savoir si le Conseil des ADPIC a le mandat d'examiner cette question.

La question des ADPIC et de la santé publique est extrêmement difficile à résoudre. Certains estimaient qu'intégrer la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI) dans le giron du commerce a rendu la question plus problématique au lieu de faciliter la tâche. Ainsi, si le VIH/sida était considéré comme un problème de santé, les grands lobbies (comme l'industrie pharmaceutique) pourraient peut-être être incités à contribuer financièrement à régler le problème. Mais comme elle sert de base pour attaquer le niveau général des DPI, la situation *accentue* la résistance, ce qui n'aide pas ceux qui ont besoin d'un traitement.

Mais d'autres font valoir que les DPI *ont* une dimension commerciale que la politique commerciale ne peut pas ignorer. Ce facteur exerce de fortes pressions en vue d'une révision de l'Accord sur les ADPIC—élargir la liste au-delà du sida et du paludisme et résoudre la question des importations parallèles—de manière à ne pas réduire la protection internationale des DPI en général. Il faut un certain mélange entre l'OMC et l'OMS, afin de résoudre les problèmes dans ce domaine clé.

En ce qui concerne les indications géographiques, il faut les situer dans le contexte historique. Les indications géographiques ont été élaborées pour aider les petits agriculteurs à démontrer la qualité de produits comme le vin, lorsque la région est connue mais que les petits producteurs ne le sont pas. Au cours de la dernière décennie, les marques de sociétés vinicoles ont eu tendance à devenir plus présentes, en raison surtout de l'émergence des producteurs commerciaux en Australie et au Chili. La situation est aussi en train de changer en Europe. Mais les « vieux » producteurs appuient encore le vieux système, et la situation ne changera que lorsque les nouvelles générations prendront le relais et que la structure des lobbies changera.

Il faut aussi se demander quelle doit être la taille du filet jeté par les indications géographiques, ce qui fait ressortir l'un des aspects « sombres » des accords commerciaux régionaux : le Chili adopte le point de vue de l'UE sur les indications géographiques par l'entremise de son accord préférentiel avec l'UE.

Organisation des négociations sur les Questions de Singapour

La Déclaration de Doha renvoyait les Questions de Singapour à des groupes de travail, le feu vert devant reposer sur une « décision qui sera prise, par consensus, à cette session sur les modalités des négociations », soit la 5e Réunion ministérielle à Cancun.

Commerce et investissement

Un total de 39 communications des membres (et neuf autres du Secrétariat) ont été présentées. Sept aspects nécessitant des clarifications ont été dégagés : portée et définition de l'Accord; transparence; non-discrimination; modalités pour des engagements avant établissement reposant sur une approche fondée sur des listes positives de type AGCS; dispositions relatives au développement; exceptions et sauvegardes concernant la balance des paiements; consultation et règlement des différends entre les membres.

Commerce et concurrence

Les aspects à clarifier comprennent : a) principes fondamentaux, y compris la transparence, l'équité au plan de la procédure, la non-discrimination, et dispositions relatives aux ententes injustifiables (c.-à-d., les ententes injustifiables officiellement créées); b) coopération volontaire en matière de politique de la concurrence parmi les membres; et c) renforcement des capacités des pays en développement.

Transparence des marchés publics

Dans des négociations distinctes de celles sur l'Accord multilatéral sur les marchés publics, la Déclaration stipule que « les négociations se limiteront aux aspects relatifs à la transparence aspects et ne restreindront donc pas la possibilité pour les pays d'accorder des préférences aux fournitures et fournisseurs nationaux ».

Facilitation du commerce

La Déclaration de Doha reconnaît « les arguments en faveur de l'accélération accrue du mouvement, de la mainlevée et du dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit, et la nécessité d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités dans ce domaine ».

Les Questions de Singapour n'ont été abordées que brièvement durant l'atelier, et les participants étaient peu enthousiastes à l'idée de discuter de ces questions durant le Cycle de Doha.

Mais l'une d'elles a cependant attiré l'attention. Les observateurs ont fait remarquer que, dans le contexte de la sécurité

après les événements du 11 septembre, l'importance continue accordée à la sécurité (qui constitue un coût supplémentaire sur le commerce) semble peser sur le commerce (à cause des contrôles frontaliers plus stricts, de la fouille des conteneurs, etc.). Dans ce contexte, la facilitation du commerce pourrait devenir plus importante comme moyen de prévenir un approfondissement du penchant marqué pour les produits et services nationaux.

Tel qu'indiqué ci-dessus, il n'était pas évident qu'inclure une partie ou l'ensemble des Questions de Singapour dans les négociations contribuerait à améliorer les compromis. De plus, l'hypothèse de base que les mêmes règles s'appliquent quel que soit le niveau de développement soulèverait des difficultés pour ce groupe de questions.

Autres questions

Plusieurs questions qui n'ont pas été abordées directement pendant l'atelier sont également à l'étude dans le contexte du Programme de Doha pour le développement. Les questions et processus clés sont décrits ci-dessous, afin que soit complet l'examen de la situation actuelle, avant la réunion ministérielle de l'OMC à Cancun.

Règles de l'OMC — Mesures antidumping et subventions : Les négociations doivent clarifier et améliorer les mesures existantes tout en préservant les concepts et principes fondamentaux de ces accords. Dans la première phase, les membres doivent indiquer les dispositions des deux accords qu'ils chercheront à clarifier et à améliorer dans la deuxième phase des négociations. Les subventions dans le secteur des pêches ont déjà été signalées comme secteur important où les pays en développement peuvent faire des gains.

Début : : Janvier 2002

Bilan : 5^{e} Conférence ministérielle, en 2003 (au Mexique)

Délai : 1er janvier 2005, dans le cadre de l'engagement unique

Règles de l'OMC — Accords commerciaux régionaux (ACR) : La Déclaration de Doha prévoit la clarification et l'amélioration des « disciplines et procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux ». Pour situer le contexte, il convient de souligner que, jusqu'ici, le Comité des accords régionaux n'a achevé *aucun* examen des accords de commerce préférentiel notifiés à l'OMC et n'a pris aucune décision sur la conformité de ces accords avec les dispositions des accords de l'OMC (en particulier l'article XXIV, qui porte sur la conformité des ACR avec les règles de l'OMC). Cette situation découle de l'interprétation controversée du libellé des dispositions de l'article XXIV.

Début : Janvier 2002

Bilan : 5e Conférence ministérielle, en 2003 (au Mexique)

Délai : 1er janvier 2005, dans le cadre de l'engagement unique

Commerce et environnement : Le Comité du commerce et de l'environnement a reçu instruction de poursuivre les dix éléments de son programme de travail actuel, mais de porter une attention particulière aux questions suivantes :

- effet des mesures environnementales sur l'accès aux marchés, spécialement en ce qui concerne les pays en développement;
- intégration de l'environnement et du développement dans la politique commerciale pour obtenir des gains sur trois tableaux, c.-à-d. quand l'élimination ou la réduction des restrictions et distorsions des échanges profite à la fois au commerce, à l'environnement et au développement;
- propriété intellectuelle;
- prescriptions en matière d'écoétiquetage.

La question relative au commerce et à l'environnement qui attire le plus l'attention est la cohérence entre les règles de l'OMC et les accords environnementaux multilatéraux (AEM). Une vingtaine des quelques 200 accords environnementaux qui existent encore comportent des dispositions relatives au commerce. Même si, jusqu'ici, aucune mesure commerciale prise conformément à un accord sur l'environnement n'a été contes-

tée, les négociations doivent examiner et clarifier les rapports entre les règles de l'OMC et les mesures commerciales prévues dans les AEM pertinents.

Les négociations doivent également réduire ou éliminer les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce des biens et services environnementaux. En outre, comme c'est le cas pour les subventions, les négociations doivent clarifier le lien entre les subventions à la pêche et les conséquences environnementales sur les stocks halieutiques.

- Rapports du Comité aux ministres : 5e Conférence ministérielle, en 2003 (au Mexique)
- Bilan des négociations : 5e Conférence ministérielle, en 2003 (au Mexique)
- Délai pour les négociations : 1er janvier 2005, dans le cadre de l'engagement unique.

Mot de la fin

Le Cycle de Doha se déroule dans ce qui pourrait constituer un grand tournant de l'ordre économique et politique mondial.

Le système de gouvernance mondiale que nous avons actuellement et dans lequel s'inscrit le système des règles commerciales multilatérales, est issu de la situation et des problèmes des années 1940. Les institutions créées à ce moment-là se sont adaptées à l'évolution de la situation et des problèmes, mais la structure n'en reflète pas moins une période révolue.

Les enjeux ont changé. Ainsi, les énormes disparités de revenu soulèvent la question de la redistribution planétaire. Mais comment redistribuer le revenu? Par ailleurs, parce que le poids économique de ses membres change, le G7 est considéré de moins en moins apte à fournir un leadership économique cohérent. Et certains entrevoient la possibilité d'une importante réaction brutale contre les institutions multilatérales parmi les conséquences diplomatiques de la crise en Iraq. D'une façon ou de l'autre, des changements se préparent.

Compte tenu de la situation troublée de l'économie mondiale et des risques d'une période de croissance lente et caho-

teuse, la première priorité pourrait bien être tout simplement de préserver le système.

Le Canada pourrait-il faire une différence? Les étrangers le pensent. Mais il faudrait un geste audacieux que les Canadiens auraient du mal à avaler; une suggestion était que la libéralisation du commerce par le Canada ferait une différence.

Du point de vue de la présidence, l'impression des participants pourrait être qualifiée d'ambivalente, mais dans l'ensemble, plutôt optimiste, surtout parce qu'à moyen terme, le commerce serait à nouveau considéré comme un élément essentiel pour rétablir la croissance économique et la confiance internationale. Certains ont exprimé l'urgence de s'attaquer aux aspects instables du système et de changer de cap avant que l'OMC ne s'engage sur une mer plus houleuse que ce qu'elle peut affronter. D'autres étaient plus optimistes. Ils trouvent le système commercial mondial assez fort dans l'ensemble, à cause de son évolution sur la base du pragmatisme prudent, comme l'un d'entre eux l'a indiqué. Avec l'arrivée des pays en développement, il y a de nouveaux problèmes, mais aussi des possibilités. Mais le conseil fondamental est qu'il n'est pas nécessaire de précipiter le cycle; la base intellectuelle qui permettrait d'obtenir de grands résultats n'existe pas encore et il y a encore du temps pour réfléchir.

Tout compte fait, les propos d'un observateur résument la situation actuelle : Nous nous engageons dans une expérience curieuse avec le Cycle de Doha : nous cherchons un résultat ambitieux sans le leadership habituel et apparemment sans vision claire!

« L'importance d'être multilatéral » (tout particulièrement dans un monde en voie de régionalisation)

John M. Curtis*

Introduction

À l'heure actuelle, le monde de la politique commerciale est secoué, au moment où l'orientation des cinquante dernières années tombe en désuétude. Le Cycle des négociations multilatérales de Doha, tenu dans le contexte difficile de l'après-11 septembre, doit faire face à la bourrasque des mesures protectionnistes prises de part et d'autre, principalement par les États-Unis, supposé partisan de l'ouverture accrue des marchés. La récente décision de l'Union européenne visant à prolonger l'application de sa Politique agricole commune pour la majeure partie des dix prochaines années et le pessimisme croissant concernant l'issue de la prochaine Conférence ministérielle de l'OMC à Cancún, Mexique, y sont également pour quelque chose.

* M. John M. Curtis est conseiller principal en politique et coordonnateur, Politique commerciale et économique, et directeur, Division de l'analyse commerciale et économique, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Une version antérieure de cet article a été présentée dans le cadre du séminaire sur le forum des affaires du Conseil de coopération économique du Pacifique (PECC) *Developing Patterns of Regional Trading Arrangements in the Asia-Pacific Region: Issues and Implications* (Vancouver, 11-12 novembre 2002). L'auteur a rédigé cet article à titre personnel. Les opinions exprimées dans ce document ne doivent en aucun cas être attribuées au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, ni au gouvernement du Canada. Nous tenons à remercier sincèrement M. Dan Ciuriak pour son aide à la rédaction et M. Alexander Muggah pour son aide à la recherche. Les propos de cet article n'engagent que l'auteur.

Entre-temps, on a assisté à une multitude d'activités sur les plans régional et bilatéral. On a signalé à l'OMC 94 nouveaux accords relatifs à la mise en œuvre de l'article XXIV du GATT, depuis sa création, le 1er janvier 1995, et beaucoup d'autres accords sont en attente.[1] On a conclu 20 autres accords commerciaux régionaux concernant les services aux termes de l'article V du GATT, et la clause d'habilitation de l'OMC a permis à six (6) autres accords régionaux (y compris un accord de libre-échange entre l'Inde et le Sri Lanka) de prendre place.[2] Aucune partie du monde n'est exempte de quelque accord commercial régional ou bilatéral. Tous les pays souhaitent devenir leur propre centre économique plutôt que de servir de satellite à un autre. Implicitement, ils cherchent donc à prendre leur part du marché aux dépens des autres, dans un contexte de commerce international de plus en plus incertain.

L'évaluation objective du rôle des accords commerciaux préférentiels régionaux et bilatéraux au sein de la politique commerciale internationale s'effectue en terrain miné. Les traitements préférentiels sont, d'après les principes de droit du commerce et les dispositions de la politique économique, essentiellement synonymes de discrimination. Les accords commerciaux régionaux soulèvent donc une des plus vieilles questions litigieuses, celle associant commerce et discrimination.[3] Ils

---

[1] Source: site Web de l'OMC, consulte le 23 décembre 2002: www.wto.org/english/tratop_e/region_e/provision_300602_e.xls

[2] *Ibid.*

[3] On doit à Jacob Viner l'un des premiers travaux critiques sur les accords commerciaux régionaux, il s'agit de *The Customs Union Issue*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950. L'intérêt pour cette question a été renouvelé par l'initiative du Marché européen unique lancée en 1986, la négociation récente de l'ALE entre le Canada et les États-Unis et les pourparlers en Asie de l'Est, pour la formation d'un bloc commercial, pourparlers ayant d'ailleurs donné naissance à l'organisation du forum de la Coopération Asie-Pacifique (APEC) de 1989. Pour obtenir l'analyse des discussions, du point de vue multilatéral, de la fin des années 1980 et du début des années 1990, consulter Jagdish Bhagwati, « Regionalism versus Multilateralism », *The World Economy* vol. 15, n° 5, 1992, pp. 535-555. Pour un aperçu récent de la situation, consulter James

suscitent la création de courants d'échanges supplémentaires et l'établissement de nouvelles règles, mais également le détournement des échanges, la distorsion des prix relatifs et la prolifération des règles d'origine. L'importance de ces inconvénients est exacerbée par les droits de douane extérieurs élevés des pays en développement. En définitive, cette situation donne lieu à ce que l'on décrit dans *The Economist* comme étant : « une gamme déconcertante d'accords se chevauchant comprenant des préférences, des exclusions et des calendriers différents. »[4]

Dans le présent article, j'affirme que le régionalisme peut constituer une force positive, mais uniquement dans les circonstances favorables d'un système multilatéral solide où la marge de préférence conférée par les accords régionaux demeurerait faible. Je paraphraserai Oscar Wilde en insistant sur « l'importance d'être multilatéral », même (et peut-être tout particulièrement) dans un monde en voie de régionalisation rapide.

Le jeu en préparation : le régionalisme concurrentiel

Bon nombre d'entre nous se confortent dans l'idée que le système d'échanges internationaux fonctionne bien dans l'ensemble. Dans *The Economist*, on soutient toutefois que « le commerce international s'effectue sur un terrain de jeu aussi uniforme qu'une chaîne de montagnes dont les contours et les parois changeraient d'un mois à l'autre » [Traduction libre]. Les inquiétudes à la source de ce constat sont alimentées largement par le bouillonnement actuel dans la formation d'accords commerciaux préférentiels régionaux ou bilatéraux.

Il est évident que le commerce international d'aujourd'hui passe par le régionalisme.

L'Union européenne est depuis a longtemps le porte-étendard du régionalisme. Au fil des années, l'économie euro-

---

Mathis, *Regional Trade Agreements in the WTO, General Agreement on Tariffs and Trade: Article XIV and the Internal Trade Requirement*, La Haye, TMC Asser Press, janvier 2002.

[4] Consulter « Coming Unstuck », *The Economist*, 2 novembre 2002, p. 14. Traduction libre.

péenne a tiré profit, à plusieurs reprises, de l'approfondissement et de l'élargissement des unions douanières en évolution depuis 1968.[5] Cette dynamique se poursuivra puisque l'Union européenne a récemment exprimé son engagement en ce sens en acceptant, d'ici 2004, dix nouveaux membres (Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovaquie, Slovénie, Malte, Chypre, Lettonie, Lituanie, Estonie) dans son club régional, ce qui étendra de manière significative son marché commun. L'Union européenne s'est plus ou moins engagée dans des mesures d'expansion à venir (l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie) ou à définir (Turquie). À l'intégration régionale de l'Europe s'ajoute son réseau étendu d'accords bilatéraux et plurilatéraux bouclés avec des partenaires de l'Europe de l'Est ou de l'extérieur de l'Europe. Ce réseau est actuellement si étendu que seulement une poignée de pays importants (dont le Canada) bénéficient du traitement de la nation la plus favorisée, ou de ce que l'on pourrait nommer aujourd'hui de manière plus exacte le traitement de la « nation la moins favorisée ».

Les Amériques sont également en proie à un paroxysme d'activité dans le domaine des accords régionaux ou bilatéraux.

Le projet de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) constitue l'initiative la plus vaste à l'heure actuelle. L'établissement de la ZLEA a, sans aucun doute, été ébranlé par les crises financières ayant secoué l'Amérique du Sud après que la crise asiatique a contaminé le Brésil en 1998. La hausse du déficit extérieur des États-Unis a également nui au processus, d'une certaine façon, en réduisant la capacité des États-Unis à fournir l'ouverture de marché nécessaire à l'établissement de l'accord. En fait, les États-Unis considéreront sûrement la ZLEA comme une occasion de résoudre leurs

[5] L'Union Douanière Européenne est entrée en vigueur le 1er juillet 1968. Les droits de douane qui continuaient à être perçus lors des échanges intracommunautaires sont éliminés 18 mois avant la date prévue dans le traité de Rome et le tarif douanier commun est introduit en remplacement des droits de douane nationaux pour les échanges avec le reste du monde. Source : http://europa.eu.int/abc/history/1968/1968_en.htm

problèmes de déficit extérieur.[6] D'une part, l'appui populaire à l'égard des stratégies des années 1990 pour la mondialisation en Amérique du Sud s'est effondré en même temps que les bénéfices engendrés par ces stratégies. L'Argentine a connu ce que l'on a identifié comme la pire dépression à survenir en temps de paix dans l'histoire de l'industrialisation. Bien que le pays n'ait pas tourné le dos au commerce, les intervenants s'interrogent, sans égard à la communauté économique mondiale, sur la manière dont l'Argentine a géré sa participation à l'économie mondiale. Le Brésil, quant à lui, doit marcher sur le fil ténu entre l'asphyxie de sa croissance nationale par des mesures austères et la génération d'excédents primaires en quantité suffisante pour éviter que sa dette publique n'explose au contact des taux d'intérêt extrêmement élevés. L'avenir des autres pays de l'Amérique du Sud est incertain dans un contexte où l'Amérique du Sud se consacre entièrement à la restauration de la dynamique économique positive des années 1990, tentative qui, cinq ans après la propagation de la crise asiatique, s'avère problématique.[7] Néanmoins, au cours de la Conférence minis-

---

[6] Il existe un parallèle intéressant entre la ZLEA et l'intégration européenne puisque la formation de la ZLEA repose en partie sur des facteurs politiques, comme le souligne le leitmotiv de l'entente : la démocratisation au profit de l'ouverture des marchés. Toutefois, le consensus politique entourant le processus d'établissement de la ZLEA ne bénéficie pas des agents à la base du processus d'intégration de l'Europe. Cette dernière a su tirer leçon des guerres qu'elle a connues au cours des 500 dernières années et particulièrement au cours du dernier siècle. Les principaux protagonistes européens, la France et l'Allemagne, ont donc accepté d'assurer la formation de l'Union européenne. Une telle intention n'existe pas aux États-Unis.

[7] La ZLEA constituerait, idéalement, un remède à l'instabilité regionale des dernières décennies. Cependant, on a de bonnes raisons de croire que la ZLEA seule ne pourra pas régler le problème plus fondamental de la cohérence entre le commerce et la finance qu'implique la géographie économique de l'Amérique latine. Sur le plan financier, les pays de l'Amérique latine se situent dans l'orbite du dollar américain. Toutefois, sur le plan commercial, l'orientation de leurs échanges diffère beaucoup et reflète les facteurs géographique et culturel pris en compte pour expliquer l'intensité des flux commerciaux dans les modèles de gravité. Les pays d'Amérique latine orientent également leurs échanges commerciaux vers les

térielle de la ZLEA de novembre 2002, en Équateur, on a réussi à garder le processus plus ou moins dans les limites prévues en

---

marchés de l'Amérique du Nord, de l'Europe et de leurs partenaires d'Amérique latine. Le Mexique se tourne principalement vers les États-Unis tout en entretenant un lien commercial plus ténu avec l'Europe et des liens marginaux avec les autres pays d'Amérique latine. À l'opposé, le Brésil entretient des liens très forts avec l'Europe et des liens relativement ténus avec, à part égale, les États-Unis et ses partenaires d'Amérique latine. Les échanges de l'Argentine s'orientent vers les marchés de l'Europe et d'autres partenaires d'Amérique du Sud. Le Chili et le Pérou, qui intensifient les liens commerciaux dans la région transpacifique, sont toutefois les pays les plus diversifiés en matière d'échanges commerciaux. La diversité de l'orientation des échanges dans la région pose des problèmes compte tenu (a) des mouvements importants des taux de change réels des devises internationales principales (dollar, yen et euro); (b) de la tendance révélée des devises moins importantes à montrer un comportement conforme aux équilibres multiples et à négocier le mouvement entre de tels équilibres (souvent assez distants l'un de l'autre) avec une rapidité suffisante pour exercer des pressions sur l'économie réelle; et (c) du prolongement du maintien des divergences entre les devises et leur point d'équilibre, tel que défini par la parité de pouvoir d'achat. Les mouvements des taux de change peuvent créer une instabilité dans la région, le système commercial agissant comme canalisateur. C'est précisément ce qui s'est produit à la fin des années 1990 : après la dévaluation forcée de la devise brésilienne et la forte dépréciation de l'euro, dès son entrée en vigueur, vis-à-vis du dollar américain, les exportations de l'Argentine à destination de ses deux partenaires commerciaux principaux, le Brésil et l'Europe, ont dû faire face à l'équivalent d'une hausse marquée des droits de douane, et les secteurs d'activité exposés à la concurrence des importations ont dû faire face à l'équivalent d'une importante réduction de leurs propres droits de douane (ou des subventions à l'exportation élevées). En peu de temps, le désavantage concurrentiel a miné la situation économique de l'Argentine et a ouvert la voie au désastre économique qu'elle a connu par la suite. Compte tenu des réalités géographique et culturelle, il est peu probable que la ZLEA influence fondamentalement l'orientation des échanges commerciaux des pays de l'Amérique du Sud. La ZLEA n'offre donc aucune solution pour résoudre ce problème fondamental de cohérence. La conversion en dollar n'offre pas une solution. En effet, la dollarisation travaillerait dans le mauvais sens en ne faisant qu'intensifier les problèmes de cohérence en cas de variation des taux de change. Pour obtenir une analyse plus approfondie de la question, consulter Dan Ciuriak, « Trade and Exchange Rate Regime Coherence: Implications for Integration in the Americas », *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, 3(2), 2002, pp. 256-274.

fixant la date provisoire de signature de l'accord à la fin de 2004.[8]

En Amérique du Nord, le nationalisme exacerbé des États-Unis, à la suite des événements du 11 septembre, a eu des répercussions paradoxales. En effet, ce courant a mis des bâtons dans les roues aux projets de régionalisation et alimenté les discussions au sujet de la nécessité d'approfondir les accords actuels conclus aux termes de l'ALENA. Sur les plans commercial et économique, les mesures frontalières prises dans le cadre de l'amélioration des mesures de sécurité sont devenues la priorité immédiate. Cependant, tandis que les « échanges sécuritaires » remplaçaient les « échanges libres »[9], les inquiétudes concernant l'accès au marché américain ont ravivé le débat politique entourant l'ALENA. Le Mexique a demandé à conclure une union économique d'ici 2020. Il n'existe pas encore de consensus politique au Canada, mais des discussions sérieuses ont cours sur l'origine d'une combinaison surprenante, contraire aux théories : d'une part, on assiste à l'expansion massive des échanges bilatéraux malgré la divergence de la productivité et des salaires réels, dans un contexte d'amélioration relativement

---

[8] Déclaration ministérielle de Quito. Septième réunion des Ministres du Commerce de l'Hémisphère, 1er novembre 2002. Source : www.ftaa-alca.org/ministerials/quito/minist_e.asp. Néanmoins, la manière dont la ZLEA se combinera aux autres accords commerciaux régionaux de la région, différant par leur profondeur et leur étendue (l'ALENA, le Caricom, le Mercosur et le Pacte Andin en particulier), demeure obscure. Cet enchevêtrement d'accords commerciaux régionaux est, de plus, compliqué par la multitude d'accords bilatéraux ou régionaux en cours de négociation entre les pays membres de la ZLEA.

[9] Cette question fait l'objet de l'étude de Carolyn Lloyd, « Le commerce sécuritaire remplace-t-il le libre-échange? », *Les recherches en politique commerciale 2003*, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (à paraître). Cette étude met au jour la possibilité que le commerce sécuritaire en vienne à donner naissance, contre toute logique, à des échanges encore plus libres. En effet, les mesures frontalières plus sensées, basées sur la gestion du risque et permettant aux camions à faible risque d'accélérer tandis que les camions à risque élevé sont scrutés à la loupe, pourraient effectivement se révéler plus efficaces que les mesures ordinaires qu'elles remplacent. On y serait donc gagnant sur toute la ligne.

élevée des données macroéconomiques fondamentales et, d'autre part, le dollar canadien affiche toujours une valeur d'échange bien en deçà de sa parité de pouvoir d'achat. Certains analystes considèrent qu'il faut approfondir les accords de libre-échange avec les États-Unis[10] ou signer un accord visant à fixer une devise commune pour remédier à la situation.[11] L'année 2003 marquera le dixième anniversaire de la signature de l'ALENA et relancera le débat entourant les bénéfices engendrés par l'accord et par son prédécesseur, l'Accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les États-Unis. La question technique la plus importante de ce débat sera de savoir si l'on reprendra les négociations à propos du chapitre 11 concernant les différends opposant un investisseur et un État.

Par ailleurs, les trois pays de l'ALENA sont membres d'accords bilatéraux indépendamment de leur participation aux discussions entourant la ZLEA. Le Mexique conclut des accords bilatéraux depuis bon nombre d'années (ALE avec les États-Unis, le Chili et Israël et négociations avec Singapour), tout comme le Canada (ALE avec le Chili et Israël, négociations actives avec le Groupe des quatre pays de l'Amérique centrale et avec Singapour ainsi qu'analyse d'accords possibles avec l'Europe et le Japon) et les États-Unis ont récemment réactivé leur politique à cet égard (ALE avec Israël et la Jordanie, préférences étendues à l'Afrique et aux Caraïbes et accords imminents avec le Chili et Singapour).[12]

---

[10] Consulter Wendy Dobson, *Shaping the Future of the North American Economic Space. A Framework for Action*, commentaire n° 162, avril 2002. www.cdhowe.org/english/whats_new/whats_new.html

[11] Consulter Thomas Courchene et Richard Harris, *From Fixing to Monetary Union: Options for North American Currency*, préparé pour le CD Howe Institute, 22 juin 1999. www.sfu.ca/~rharris/howe99.pdf

[12] On dit que le représentant américain du commerce extérieur, M. Robert Zoellick, aurait reçu l'ordre présidentiel de « multiplier les accords commerciaux avec le reste du monde » [Traduction libre]. Consulter « U.S. trade envoy pushes for series of bilateral deals », *The Wall Street Journal*, 25 octobre 2002, p. B9.

En Asie de l'Est, le nouvel intérêt pour les accords régionaux fait contraste avec le manque d'enthousiasme traditionnel pour ces mécanismes dans cette partie du monde.[13] On doit cet intérêt accru en partie à la crise asiatique qui aura servi à démontrer que les marchés considèrent l'Asie de l'Est comme une région, même si ses pays membres ne souhaitent pas entretenir de relations officielles entre eux. La notion d'un Groupe économique de l'Asie de l'Est excluant l'Australasie (pendant la crise, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont affiché des dynamiques s'apparentant plus à celle des Amériques qu'à celle des pays d'Asie, suggérant ainsi la viabilité potentielle d'un lien entre l'ALENA et l'accord Australian-New Zealand Closer Economic Relations) s'en voit donc ravivée.

Dans leur volonté de créer un cadre économique régional pour l'Asie de l'Est, les économies membres se sont heurtées à bon nombre d'obstacles propres à cette partie du monde, notamment des barrières d'ordre géopolitique (particulièrement les relations différentes de la Chine et du Japon avec les États-Unis), des obstacles concernant les politiques régionales (la méfiance persistante du Japon et la pléthore de régimes politiques différents), des obstacles d'ordre culturel (particulièrement marqués en Asie du Sud-Est depuis les événements du 11 septembre) et des obstacles d'ordre économique (mis en évidence par les rivalités mercantiles entre le Japon et la Chine, en particulier). Il n'existe pas d'institution régionale équilibrante détenant l'autorité de prendre la parole, au nom de tous, pour régler le problème. Dans ce contexte, qui prendra les décisions au nom de l'Asie de l'Est?

Jusqu'à tout récemment, tout semblait vouloir démontrer que le Japon était le pays le mieux placé pour prendre les commandes. Toutefois, la situation a changé en raison de

---

[13] La présente discussion est inspirée de l'article de Dan Ciuriak, « Is the European Exchange Rate Mechanism a Model for East Asia? », publié à l'occasion de la 44th Annual Conference of the American Association for Chinese Studies, qui s'est tenue à l'University of Southern California, Los Angeles, le 26 et le 27 octobre 2002; et qui sera publié dans *Asian Affairs: An American Review (Spring 2003)*.

l'ascension de la Chine et du malaise économique auquel le Japon est aux prises depuis bientôt dix ans. Dans ce contexte, le Japon et la Chine se font concurrence avec plus d'acharnement qu'auparavant, au lieu de tenter de former un partenariat. En revanche, après avoir évité toute entente dans le passé, les deux pays sont maintenant prêts à faire des compromis.

Le Japon parle de conclure de nouvelles ententes avec, notamment Singapour (avec qui un accord a été bouclé récemment[14]), la Corée, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et fait l'apologie d'une plus grande intégration régionale.[15]

Quant à la Chine, à la suite de son entrée à l'OMC en 2001, elle a récemment signé un ALE, qui entrera en vigueur en 2010, avec les gouvernements des pays de l'ANASE. On peut lire, dans le *Financial Times*, l'opinion de bon nombre de personnes selon laquelle « cet accord reflète bien la volonté de la Chine de raffermir son influence dans sa propre cour »[16] [Traduction libre]. Fait notable, la Chine était prête à garantir l'établissement d'un accord régional d'intégration économique. En effet, la proposition du premier ministre Zhu promettait une « récolte précoce » pour les partenaires commerciaux de l'Asie du Sud-Est.

Les motifs des autres pays de la région sont moins clairs.

Pour l'ANASE, le geste montre que ses membres ont admis l'étendue des dégâts engendrés dans leur organisation régionale par la crise asiatique, dans un premier temps, puis par les attentats du 11 septembre, sans oublier l'attentat à la bombe à Bali.

---

[14] Le Japan-Singapore Economic Partnership Agreement (JSEPA) a été signé en janvier 2002. Consulter Ramkishen S. Rajan et Rahul Sen, *The Japan-Singapore "New Age" Economic Partnership Agreement*, mai 2002, www.economics.adelaide.edu.au/rrajan/pubs/JSEPA_brief.pdf

[15] Consulter, par exemple, « A Sincere and Open Partnership », discours prononcé par le premier ministre du Japon, Junichiro Koizumi, à Singapour, le 14 janvier 2002, proposant l'établissement d'un réseau économique liant l'Asie du Nord, l'ANASE, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

[16] Consulter « ASEAN leaders and China sign for free trade area », *Financial Times*, 5 novembre 2002, p. 6.

qui ont mis en relief les obstacles d'ordre culturel.[17] Le secrétaire général de l'ANASE a d'ailleurs affirmé que la région n'avait pas eu le choix de raffermir ses relations économiques avec son gigantesque voisin. « On doit choisir entre se couper de la Chine et se réfugier dans la peur ou s'engager auprès d'elle plus sérieusement. Certains secteurs d'activité en souffriront, mais les répercussions générales seront bénéfiques pour la Chine tout comme pour l'ANASE »[18] [Traduction libre]. À la lumière de cette affirmation, il semble que plus la dynamique multilatérale sera solide, moins la dynamique régionale émergente en Asie de l'Est posera problème.[19]

---

[17] Ces récents événements n'ont fait qu'ajouter aux problèmes de dynamisme de l'ANASE. Auparavant, le groupe faisait face à d'autres difficultés, notamment une certaine dérive depuis que la guerre froide ne lui montrait plus la direction à prendre. De même l'arrivée de plusieurs pays (la Birmanie, le Vietnam, le Cambodge et le Laos, entre autres) a retardé de manière significative le développement que les cinq pays membres à l'origine réclamaient, au profit d'un approfondissement rapide de l'accord (sans mentionner les nouveaux problèmes soulevés par les différences entre les régimes de gouvernance des nouveaux arrivants). Au cours des dernières années, on a interprété les initiatives variées de Singapour visant à conclure des accords bilatéraux comme un indicatif de la diminution de sa confiance dans la capacité de l'ANASE de constituer dans l'avenir un véhicule économique efficace.

[18] Consulter « ASEAN leaders and China sign for free trade area », dans *Financial Times*, 5 novembre 2002, p. 6.

[19] Il faut observer ici que les problèmes de cohérence entre le commerce et la finance de la ZLEA, mentionnés en note 7, font également rage en Asie de l'Est. Les devises de la région s'alignent principalement sur le dollar américain. Toutefois, tandis que le RMB de la Chine a enregistré une dépréciation nominale au cours des deux dernières décennies (et une dépréciation réelle au cours des dernières années), le yen japonais a enregistré une hausse marquée au cours de la même période. Étant donné que le RMB est toujours fixé au dollar, il devrait se déprécier si le dollar américain réagit comme prévu par bon nombre d'analystes et perd de la valeur dans le cadre du rajustement du déficit extérieur des États-Unis. Une telle dépréciation supplémentaire ne ferait qu'exacerber les tensions commerciales existant déjà entre la Chine et le Japon. Par ailleurs, tant que les pays de la région qui font concurrence au Japon (p. ex. la Corée) ou qui dépendent de son financement (Asie du Sud-Est) continueront d'orienter leurs échanges commerciaux vers les États-Unis, la variation de la parité

Pour finir, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA) semble avoir ravivé l'intérêt concernant la libéralisation du commerce (et de la rationalisation, espérons-le)[20] en Afrique, continent présentant peut-être l'environnement commercial le plus complexe au monde à cause de ses nombreux accords commerciaux régionaux, extrarégionaux et multilatéraux et de ses traitements préférentiels, datant pour la plupart de l'époque coloniale.

Les accords commerciaux régionaux : pierres angulaires ou pierres d'achoppement?

En théorie, les arguments en faveur des accords commerciaux régionaux se divisent en arguments de nature purement économique et de nature purement politique.

Les arguments de nature économique : régionalisme et création de courants d'échanges

Sur le plan purement économique, les accords régionaux stimulent l'exportation, en éveillant, d'une part, le désir des entreprises de voir plus loin que le marché national et en réduisant, d'autre part, les risques liés aux investissements (irrécupérables) nécessaires à l'acquisition d'une part de marché étranger, tels que la publicité, les systèmes de soutien à la distribution, le soutien technique à l'étranger, etc.[21] Il faut alors déterminer si les accords commerciaux régionaux génèrent des gains nets sur le plan du bien-être économique mondial. L'importance de ces

---

réelle entre le dollar et le yen entravera le système de commerce. Plus la situation sera difficile, plus le groupement commercial sera tissé serré.

[20] L'initiative du NPDA visant l'accès au marché a pour but, notamment de promouvoir et d'améliorer les accords commerciaux régionaux. Toutefois, on est encore au stade de la projection à l'heure actuelle. Consulter www.ayimedia.at/nepad/indexgb.html

[21] Consulter Caroline Freund, « Different Paths to Free Trade: The Gains from Regionalism », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CXV, n° 4, novembre 2000.

gains dépend de la capacité de la croissance économique (engendrée par les gains en efficacité découlant de l'augmentation des échanges) de dominer la distorsion des prix ou tout autre problème d'efficacité dans la répartition des ressources imputables à la structure des tarifs préférentiels et aux coûts secs de l'administration de l'accord. Ces coûts secs comprennent notamment les coûts de surveillance des règles d'origine visant à renforcer les accords commerciaux régionaux.[22]

Les arguments en faveur des accords commerciaux régionaux semblent indiquer que ces derniers ont probablement donné lieu à des détournements de courants commerciaux, mais que leur pouvoir de création de ces mêmes courants domine et a généré des gains sur le plan du bien-être économique.[23] La conclusion logique à laquelle nous mènent les résultats empiriques des modèles de gravité est la suivante : la participation à un accord commercial régional stimule les échanges commerciaux de façon substantielle.

---

[22] Plus les coûts administratifs que devront défrayer les gouvernements et les acteurs du secteur privé pour établir l'origine de leurs produits augmenteront, plus les importateurs et les exportateurs seront portés à contourner les règles en réemballant les biens importés en prévision d'une exportation ultérieure. Dans les pays à faible revenu, cette pratique peut aisément entraîner la corruption et la nécessité, pour tous les pays concernés, de mettre en place des mesures administratives visant à maintenir l'ordre au sein du système. Il s'agit d'un coût commercial invisible, mais qui augmente tout de même à mesure que prolifèrent les accords commerciaux régionaux. Les pays qui effectuent massivement des échanges commerciaux entre eux en viennent à créer des unions douanières principalement dans le but d'éviter ces coûts.

[23] L'importance des accords régionaux n'est pas indéniable. Les accords commerciaux ou monétaires découlent du commerce intensif qu'entretiennent, à d'autres fins, des pays. Il est donc possible que les résultats empiriques l'emportent sur l'expansion potentielle du commerce : le lien de causalité pourrait bien relier le commerce à ces initiatives politiques plutôt que l'inverse, comme on le supposait.

Certains « faits stylisés » importants concernant les facteurs freinant le commerce ont été identifiés dans la documentation sur les modèles d'échanges gravitationnels:[24]

1. *Les frontières* : les échanges entre deux entreprises situées de part et d'autre d'une frontière nationale sont de deux tiers inférieurs à ce qu'ils seraient si les deux entreprises étaient situées dans le même pays.
2. *La distance et la contiguité* : lorsque deux pays ne sont pas adjacents, les échanges diminuent de moitié et de 1 pour cent encore pour chaque augmentation de 1 pour cent de la distance entre eux.
3. *Devises* : l'utilisation de devises différentes (même si des taux de change fixes sont employés) réduit les échanges de deux tiers et jusqu'à 13 pour cent encore s'il y a volatilité des taux de change.
4. *Culture* : lorsque deux pays ne partagent pas une langue commune, les échanges diminuent de moitié.
5. *Règles commerciales* : lorsque deux pays n'appartiennent pas à une zone de libre-échange, les échanges chutent de deux tiers et plus encore si les barrières tarifaires et non tarifaires se situent aux niveaux habituellement observés dans les pays en développement.

Même en faisant abstraction de la distance, des tarifs douaniers et d'autres facteurs tels que le fait de se situer au sein du continent plutôt que sur une côte ou de partager les mêmes antécédents coloniaux, la chance qu'une transaction internationale ait lieu entre deux entreprises de pays qui ne sont pas voisins, qui utilisent des devises et des langues différentes et qui *ne font pas* partie d'une zone de libre-échange est de moins de 1 pour cent de celle d'une transaction nationale. Il s'agit là de la situation dans laquelle se trouvent la plupart des pays qui concluent

---

[24] Ces constats sont tirés de l'allocution de Jeffrey A. Frankel, « Assessing the Efficiency Gain from Further Liberalization », prononcée dans le cadre de la conférence intitulée *Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, Harvard University, 1er et 2 juin 2000. On retrouve cet article en ligne à l'adresse électronique suivante: www.ksg.harvard.edu/cbg/trade/frankel.htm.

des accords commerciaux. L'établissement d'une zone de libre-échange augmente cette possibilité à environ 2,5 pour cent[25], ce qui indique un puissant effet créateur de courants commerciaux. On retrouve le résumé des effets de la présence de facteurs freinant le commerce dans le Tableau 1, ci-dessous.

Tableau 1. Effets « de gravité » stylisés sur la propension à commercer

Facteur freinant le commerce	Pourcentage de la réduction de l'intensité des échanges transfrontières contre celui des échanges nationaux
Présence d'une frontière	33 %
Pays non adjacents	50 %
Devises différentes	33 %
Volatilité du taux de change	87 %
Langues différentes	50 %
Pas d'ALE	33 %
Effets gravitationnels, à l'exception de la distance et des tarifs douaniers	0,8 %
Effets gravitationnels au sein d'une zone de libre-échange	2,4 %

Il ne faut pas sous-estimer les coûts du détournement des courants d'échanges. On retrouve un important détournement des courants d'échanges, particulièrement lorsque des droits de douane extérieurs élevés sont imposés aux tiers. Par exemple, le Mercosur est reconnu pour engendrer de tels détournements tout comme la politique sur l'agriculture de l'Union européenne.[26] Dans le cadre de l'ALENA, les faibles droits de

[25] L'« effet de frontière » présent dans le commerce de marchandises entre le Canada et les États-Unis sous-entendu par ces valeurs stylisées est de 10.6 et correspond bien à l'estimation de John Helliwell (12) après la signature de l'ALE. Consultez John F. Helliwell, *How Much do National Borders Matter?* Washington, Brookings Institution, 1998, p. 115.

[26] Par exemple, au Royaume-Uni, on a remplacé les pommes Macintosh du Canada et des États-Unis (État de Washington) par les pommes Granny Smith de France, plus coûteuses, et de qualité inférieure selon certains.

douane imposés aux tiers suggèrent un détournement minime. Toutefois, les règles d'origine semblent soulever d'autres problèmes.[27] Les droits de douane relativement élevés qu'appliquent les États-Unis aux produits textiles provenant de pays en développement non membres de l'ALENA constituent un exemple des problèmes que soulève le commerce au sein d'un réseau de protection.[28] Cela dit, le très grand pouvoir de

---

[27] Les règles d'origine du secteur de l'automobile, par exemple, constituent un objet de litige pour le Japon depuis des années. Les droits de douane jouent actuellement un rôle moins important qu'auparavant dans la définition des blocs régionaux, mais l'importance des règles d'origine a augmenté. À cet égard, en raison du déplacement de la production des multinationales de leurs pays d'origine, les pays industrialisés, vers les pays en développement, les multinationales ont tendance à accorder des droits privilégiés d'accès à leur marché intérieur aux pays dans lesquels elles investissent. Ce phénomène donne lieu à une utilisation insidieuse des règles d'origine, comme dans le récent Africa Bill aux États-Unis, pour favoriser l'approvisionnement en produits intermédiaires des marchés intérieurs des multinationales. Quelle importance revêt cette dernière tendance? Elle revêt une assez grande importance puisque les producteurs du Mexique et du bassin des Caraïbes ont amorcé un tournant décisif en 1997, lorsqu'ils ont fourni aux États-Unis un plus grand volume d'importation de vêtements que les pays d'Extrême-Orient. De plus, pour chaque dollar de textiles et de vêtements importés des pays de l'hémisphère ouest en 1999, les États-Unis leur ont exporté l'équivalent en produits de même secteur (y compris du tissu, des articles partiellement confectionnés et des produits finis) de 58 cents. En revanche, les États-Unis n'ont exporté en Asie que l'équivalent en produits de 4 cents pour chaque dollar de textiles et de vêtements importés de cette région. Le Africa-Caribbean Bill pris par les États-Unis en mai 2000 étend ces mesures préférentielles aux pays d'Afrique. Entre-temps, d'autres arrangements, (dont le « programme de perfectionnement passif » qu'appliquent les États-Unis à l'égard des importations de Macédoine et de Roumanie) exemptent les pays des limites de quota lorsque ceux-ci satisfont aux exigences des règles d'origine américaines. Pour approfondir la question, consulter l'article de Craig VanGrasstek, « Vernon's Product-Cycle Paradigm and the Political Economy of Trade: A Comment on Alan Deardorff's "Market Access for Developing Countries" », que l'on retrouve à l'adresse: www.ksg.harvard.edu/cbg/Conferences/trade/Comment.pdf. Ce phénomène entraîne la création de classes parmi les pays en développement et embrouille considérablement le système international de fixation des prix.

[28] À mon avis, on ne prête pas suffisamment attention au fait que les pays participant à des accords commerciaux régionaux font non seulement

création de courants d'échanges des accords régionaux rapporté dans la documentation sur les modèles de gravité se veut un argument important en leur faveur.

Ce grand pouvoir de création de courants commerciaux joue également un rôle lorsqu'il s'agit de déterminer si l'on doit consacrer des ressources à la libéralisation régionale ou à la libéralisation multilatérale des échanges. Les arguments présentés jusqu'ici pèsent lourd en faveur de l'investissement de ressources dans la formation d'accords régionaux. Les considérations suivantes viennent renforcer cette position.

Premièrement, les accords de libre-échange, signalés à l'OMC et conclus aux termes de l'article XXIV, particulièrement ceux de l'Europe, de l'Amérique du Nord et de l'Australasie, couvrent une vaste partie des échanges entre les pays dont le flux commercial national compte pour 43 pour cent du commerce total (consulter le Tableau 2). De plus, les accords, conclus notamment dans le cadre du Mercosur et de l'ANASE, et les accords qui ne répondent pas aux critères de l'article XXIV couvrent une autre partie considérable des échanges commerciaux.

---

affaire au sein du marché de leur partenaire, mais aussi au sein de la protection commerciale de leur partenaire contre le reste du monde. Les distorsions qu'un tel phénomène implique peuvent s'avérer extrêmement coûteuses pour les petits pays concluant des accords commerciaux avec de grands pays. En effet, les adaptations structurelles auxquelles ils doivent procéder pour se soumettre aux exigences du régime de protection commerciale de leur partenaire les rendent vulnérables à la mise en place d'adaptations structurelles supplémentaires lorsque des mesures de libéralisation multilatérale réduisent la protection commerciale de ce partenaire. L'aspect le plus sérieux de cette question pourrait bien être le fait que les systèmes de protection existants incitent aux nouveaux investissements, ce qui, en retour, pourrait rigidifier ces mesures de protection face aux pressions multilatérales.

Tableau 2. Flux commerciaux couverts par les accords conclus aux termes de l'article XXIV pour l'année 2001

Accords	Flux commerciaux internes, 2001 ($ US)	Pourcentage du total global
Union européenne (UE)	1 296 617	20,4 %
Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)	619 786	9,7 %
Zone européenne de libre-échange (ZELE)	190 934	3,0 %
Accords bilatéraux entre les pays de la ZELE et d'autres pays	194 200	3,1 %
Accord de libre-échange centre-européen (ALECE)	16 149	0,3 %
Australia-New Zealand Closer Economic Relations (CER)	5 377	0,1 %
Tous les autres accords	407 138	6,4 %
Total des accords conclus aux termes de l'article XXIV	2 730 201	42,9 %
Total global	6 365 100	100,0 %

Source : Direction of Trade Statistics, Yearbook 2002. Les accords aux termes de l'article XXIV et les données sur les membres sont tirés du site Web de l'OMC, www.wto.org/english/tratop_e/region_e/provision_300602_e.xls, (consulté le 23 décembre 2002). Les données affichées représentent le total des marchandises importées par les participants de l'accord commercial régional d'autres pays membres de l'accord. Les accords conclus aux termes de l'article XXIV n'exigent pas une couverture à 100 % des flux commerciaux de marchandises. Aussi, la part du total des échanges sujette effectivement aux conditions de libre-échange est quelque peu inférieure à celle du total des échanges s'effectuant entre les participants à ces accords.

Deuxièmement, les négociations en cours concernant les accords multilatéraux se tiennent dans les conditions difficiles héritées des huit cycles de négociations précédents, qui ont réduit les droits de douane moyens des pays industrialisés à environ 4 pour cent (en vigueur lorsque les engagements pris dans le cadre du Cycle de l'Uruguay seront totalement mis en œuvre).[29]

[29] Consulter, par exemple, Sam Laird, « Multilateral Approaches to Market Access Negotiations », Staff Working Paper TPRD-98-02, OMC, consulter www.wto.org/english/res_e/reser_e/ptpr9802.doc, p. 4.

Il y a donc tout simplement moins de mesures de protection sur lesquelles travailler. Selon une récente étude basée sur des travaux empiriques, l'augmentation moyenne potentielle du bien-être économique à espérer d'une libéralisation multilatérale complète des échanges se chiffre à seulement 2,5 pour cent du revenu mondial.[30] Dans le calcul de cette moyenne, l'estimation précise des gains potentiels de la libéralisation du commerce des produits agricoles, des services et des produits manufacturés est extrêmement variable.[31] On ne peut raisonnablement s'attendre à ce que les mesures de libéralisation prises dans le cadre du Cycle de Doha donnent naissance à plus d'une fraction de ces gains potentiels. Ceux-ci ne se concrétiseraient, de toute façon, que graduellement, sur plusieurs années, après les négociations et la mise en œuvre des mesures en question.

Par conséquent, même si la libéralisation multilatérale parvenait à accroître les échanges commerciaux, ces considérations laissent entrevoir des perspectives modestes concernant les gains pouvant être ainsi obtenus. La croyance selon laquelle la libéralisation multilatérale accroît toujours les échanges commerciaux a récemment été mise en doute. En effet, lorsqu'il a tenté de quantifier l'augmentation des échanges commerciaux imputable à l'adhésion d'un pays à l'OMC, Andrew Rose a obtenu des résultats troublants.[32] À l'aide d'un modèle de gravité traditionnel, Rose a déterminé que, pour 98 des pays ayant ad-

---

[30] Consulter John M. Curtis et Dan Ciuriak, « Défense nuancée du Cycle de négociations de Doha », dans John M. Curtis et Dan Ciuriak (éditeurs), *Les recherches en politique commerciale 2002*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2002, pp. 90-91.

[31] En ne tenant pas compte des estimations élevées et basses de chaque secteur d'activité, le gain moyen est de seulement 1,4 pour cent. Les gains de 790 milliards de dollars américains (pour une augmentation de 2,5 pour cent) et de 450 milliards de dollars américains (pour une augmentation de 1,4 pour cent) découlant d'une libéralisation complète des échanges ont atteint la taille prévue pour l'économie mondiale de 2002.

[32] Consulter Andrew K. Rose, « Do We Really Know That the WTO Increases Trade? », Working Paper 9273, National Bureau of Economic Research, octobre 2002. www.nber.org/papers/w9273

héré au GATT ou à l'OMC entre 1950 et 1998, le statut de membre de l'OMC n'avait, dans l'ensemble, eu aucune répercussion statistiquement significative sur l'intensité des échanges avec d'autres pays. Comme l'indique Rose, les résultats vont à l'encontre de la logique et constituent donc une invitation à sortir des sentiers battus pour réévaluer cette question.

L'étude d'Andrew Rose a soulevé deux éléments clés permettant d'intégrer ses résultats d'ensemble à la théorie du rôle du GATT ou de l'OMC cadrant avec (a) le bon sens qui indique que le GATT ou l'OMC a contribué de façon importante à la vaste expansion des échanges commerciaux et des investissements après la Deuxième Guerre mondiale ; (b) l'opinion générale qu'il demeure encore un grand nombre de problèmes à résoudre après le Cycle de Doha; (c) l'existence d'une tension sous-jacente évidente entre les courants du multilatéralisme et du régionalisme.

1) Rose a analysé les répercussions de l'adhésion au GATT par décennie. L'étude a révélé que les pays ayant adhéré au GATT au cours des années 1950 ont bénéficié d'avantages positifs importants. Ces avantages ont diminué au cours des années 1960, lorsque le nombre de pays membres du GATT s'est accru et que l'on a intégré le Système généralisé de préférences (SGP). Ce système, adopté au terme des négociations Kennedy, a entraîné d'importantes retombées positives sur l'intensité des échanges commerciaux. Les répercussions de l'adhésion au GATT ou à l'OMC se sont avérées négatives dans les années 1970, positives mais minimes dans les années 1980, et instables au cours des années 1990.[33]
2) L'étude de Rose révèle également les retombées importantes liées à l'adhésion au GATT ou à l'OMC pour les pays industrialisés. Les résultats indiquent que les pays membres à l'origine de l'organisation, qui sont aussi les pays les plus riches et les plus industrialisés du monde, ont profité des répercussions positives les plus importantes.

---

[33] *Ibid.*, p. 13.

Pour l'instant, je suis tenté d'interpréter ces conclusions de la manière suivante :

D'abord, une tendance générale semble se dessiner lorsqu'il s'agit d'expliquer la baisse des bénéfices engendrés par l'ouverture des marchés.[34] On peut expliquer le phénomène par l'expansion du traitement de la nation la plus favorisée aux non-membres du GATT.[35] Par conséquent, au début des années 1970, le flux commercial entre les pays membres et les pays non membres bénéficiait des mêmes réductions significatives des droits de douane que celles offertes par le GATT dans les années 1950 et 1960. Depuis les années 1970, les pays qui se joignent au GATT ne profitent donc que de quelques avantages supplémentaires aux effets externes positifs sur le commerce international engendrés par la libéralisation antérieure au sein du GATT.

Ensuite, les résultats démontrant les répercussions positives de l'adhésion au GATT sur la libéralisation des échanges des pays industrialisés, constituant les premiers membres de l'organisation, sont, de façon générale, conséquents avec le fait que la libéralisation préconisée par le GATT ou l'OMC ne s'est pas montrée efficace dans les secteurs d'intérêt des pays en développement, derniers arrivés au sein de l'organisation. En effet, la libéralisation des échanges ne touchait pas les produits agricoles et les produits comme les textiles, à l'égard desquels

---

[34] John Helliwell a tiré cette conclusion de l'analyse des gains en bien-être économique engendrés par le commerce. Référence : John F. Helliwell, « Globalization: Myths, Facts, and Consequences », C.D. Howe Institute Benefactors Lecture, 2000. On semble parvenir au même constat en ce qui concerne la réduction des droits de douane ayant déjà été réduits à un niveau moins néfaste et sous le niveau leur permettant d'être pris en compte de façon significative dans les calculs associés au commerce.

[35] Par conséquent, l'expansion massive du commerce de la Chine dans les années 1980 et 1990 s'est effectuée dans le contexte du traitement de la nation la plus favorisée accordé par les États-Unis en 1979 et, plus tôt, par d'autres partenaires commerciaux importants. Les réductions tarifaires majeures de la Chine, d'une moyenne de 35 pour cent à environ 16 pour cent, à la veille de son entrée à l'OMC, auraient également tendance à masquer l'effet significatif, sur le plan statistique, de son adhésion à l'OMC.

les pays en développement détiennent un avantage concurrentiel important. Le Cycle des négociations de Doha, consacré au « développement », vise particulièrement à améliorer la capacité des pays en développement de tirer profit des échanges multilatéraux et reflète implicitement les constatations de l'étude statistique d'Andrew Rose.

Puis, le déclin dans l'augmentation apparente des gains du commerce résultant de l'adhésion au GATT dans les années 1960 coïncide, temporairement, avec l'adoption, au terme des négociations Kennedy, de la préférence tarifaire généralisée pour les pays en développement participant au système d'échanges multilatéral. Cette mesure est plus tard devenue le fameux SGP.[36] À cette époque, les négociations Kennedy ont donné lieu aux plus importantes réductions tarifaires de l'histoire du GATT. Depuis, c'est principalement au SGP que les nouveaux membres du GATT doivent l'augmentation de leurs gains. Cette constatation doit être interprétée à la lumière d'une autre étude sur les tendances du commerce international qui a révélé un nombre d'échanges commerciaux beaucoup plus important, comparé aux normes mondiales, entre les régions en développement qu'entre les régions en développement et les régions industrialisées.[37] Ensemble, ces observations pointent une faille dans le système des échanges internationaux qui, à ma connaissance, n'a jamais été si clairement démontrée. En effet, l'introduction du traitement préférentiel dans le système des échanges internationaux, séparément des accords conclus aux termes de l'article XXIV, a joué un rôle significatif dans la formation d'une structure commerciale étoilée plaçant les pays industrialisés au cœur du système et leur permettant donc de récolter la plupart des bénéfices.

---

[36] Pour approfondir la question de l'évolution des mesures initiales prises par les membres du GATT en 1965 vers le Système généralisé de préférences, consulter Bernard M. Hoekman et Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 236-238.

[37] Consulter FMI, *World Economic Outlook*, septembre 2002, Tableau 3.3: Undertrading in Developing Countries 1995-99, p. 119.

Finalement, il faut garder en mémoire qu'une étude basée sur les flux commerciaux de marchandises ne serait pas en mesure de définir les bénéfices engendrés par les derniers cycles de négociations (en particulier, par le Cycle de l'Uruguay). En effet, ces cycles ont principalement porté sur les accords en matière d'investissement, de services, de technologie ou sur le perfectionnement des règles du système, et plus particulièrement sur l'élaboration d'un système de règlement des différends. Selon Sylvia Ostry, un grand nombre de pays en développement se sont décidés à joindre le GATT lors du Cycle de l'Uruguay pour profiter de la sécurité des procédures du GATT contre le protectionnisme unilatéral des pays industrialisés plutôt que pour bénéficier de l'ouverture immédiate des marchés proposée.[38]

Le rôle de l'OMC s'étend bien au-delà des répercussions des négociations concernant le commerce de marchandise. Il n'en demeure pas moins que le pouvoir de création de courants d'échanges d'un accord commercial régional semble être beaucoup plus marqué pour le pays participant que les gains potentiels d'initiatives multilatérales. Les arguments présentés plus haut justifient la vaste quantité d'énergie consacrée aux discussions et aux négociations entourant les échanges régionaux. Au cours des dernières décennies, on craignait que les accords commerciaux régionaux ne s'érigent en « forteresses ». Toutefois, compte tenu des programmes de croissance actuels orientés

---

[38] Comme elle l'explique, une nouvelle version de l'article « Super 301 », qui était prévu dans la loi de 1988 sur le commerce et la compétitivité, prenait pour cible les pays en développement dont les normes en matière de propriété intellectuelle et les procédures de mise en application laissaient à désirer. À mesure que les négociations du Cycle de l'Uruguay se poursuivaient, la position adoptée par Brasília et New Delhi [les dirigeants d'un groupe de pays en développement qui s'opposaient à l'inclusion des « nouvelles questions relatives à la politique commerciale » dans le cycle de négociations] s'est précisée : libre de choisir entre des sanctions américaines ou un arrangement multilatéral négocié, un accord sur les ADPIC semblait plus intéressant » [Traduction libre]. Voir l'allocution *The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for Future Negotiations* prononcée par S. Ostry dans le cadre de la conférence intitulée The Political Economy of International Trade Law, University of Minnesota, septembre 2000.

vers l'exportation, la principale motivation des pays à conclure des accords réciproques semble être la volonté d'accéder aux marchés étrangers dans la sécurité. Dans un tel contexte, l'objectif, tout à fait louable, s'avérerait être la course à l'abolition des mesures protectionnistes. De manière conceptuelle, lorsque les membres d'accords commerciaux régionaux différents signent de nouveaux accords régionaux, ils en viennent essentiellement à former des accords multilatéraux, qui, à la limite pourraient étendre le libre-échange à l'échelle mondiale. L'ambassadeur de la Nouvelle-Zélande à l'OMC a également soutenu que cette perspective pourrait « aussi calmer les inquiétudes concernant l'agrandissement rapide du réseau d'accords commerciaux régionaux comportant des règles et des préférences variées »[39] [Traduction libre].

Les arguments politiques et économiques en faveur du régionalisme

On s'entend habituellement pour définir comme suit certains avantages politiques et économiques des accords commerciaux régionaux :

Résultats plus rapides : Moins il y a de participants, plus il est facile d'établir un accord commercial et de résoudre les problèmes concernant les différences de langues ainsi que d'objectifs ou de positions lors des négociations.

- Au fruit, on juge l'arbre : le grand nombre d'accords commerciaux régionaux (plus grand encore si l'on compte les accords bilatéraux et plurilatéraux) conclus avec succès parle de lui-même lorsqu'on le compare aux avancées lentes et intermittentes de la libéralisation multilatérale.

Établissement de réformes économiques : Dans les pays en développement tout particulièrement, les accords régionaux peuvent contribuer à la mise en place permanente de réformes économiques nationales tout en servant d'expérience

[39] Consulter Frances Williams, « WTO urged to scrap tariffs on non-farm goods », *Financial Times*, 5 novembre 2002.

d'apprentissage pour l'établissement ultérieur d'accords multilatéraux.

- Le comportement des marchés émergents au cours de la récente série de crises suggère que les accords commerciaux régionaux ont bel et bien contribué à la conservation des gains attribuables aux échanges. Par exemple, la réaction du Mexique à sa crise financière de 1994-1995 a sans aucun doute été déterminée par sa participation à l'ALENA. Le statut de membre de l'ALENA du Mexique s'est ajouté à l'intérêt des États-Unis pour la stabilisation de l'économie mexicaine et a donc renforcé le réseau d'appui international. De la même façon, on peut souligner le fait qu'il n'y a pas eu de retour en arrière en Asie de l'Est lorsqu'une crise économique a frappé la région à la fin des années 1990, ce qui a beaucoup contribué à l'accélération de la reprise subséquente. Bien entendu, ces faits sont sujets à interprétation, mais l'engagement visant à effectuer des échanges commerciaux par l'entremise de l'accord de libre-échange de l'ANASE et de l'OMC a, d'une certaine façon, contribué à déterminer la réaction régionale à la crise. Les engagements de l'APEC concernant le libre-échange et l'ouverture des marchés dans l'Asie-Pacifique ne constituent pas, techniquement, des accords commerciaux régionaux. Toutefois, ils ont probablement aidé la région à réagir à la crise.

Expérimentation : les pays participants créent des principes innovateurs de résolution de problèmes commerciaux pouvant ensuite servir de modèles dans l'élaboration d'accords multilatéraux.

- Bon nombre d'innovations mises en application dans le cadre d'accords commerciaux régionaux ont par la suite été intégrées dans des accords multilatéraux ou dans des modèles potentiels. Par exemple, l'ALENA a élaboré de nouveaux principes de protection des investissements dans le cadre du règlement des différends opposant un investisseur et un État, de nouveaux principes d'arbitrage dans le cas de différends entre États et a intégré la protection de la propriété intellectuelle, les services et l'investissement lié aux échanges au

sein des accords commerciaux. Bon nombre de ces dispositions ont plus tard contribué à l'élaboration des règles d'accords multilatéraux.

Progression vers les accords multilatéraux

– À cet égard, on cite habituellement l'exemple du lien possible entre la formation de l'ALENA et la conclusion du Cycle des négociations de l'Uruguay. Selon certaines interprétations, l'ALENA constituait, pour ses trois membres, une police d'assurance en cas d'échec des négociations du Cycle de l'Uruguay. D'autres intervenants soutiennent que l'ALENA aurait hâté la clôture des négociations. De même, on a assisté à l'accélération et à l'approfondissement du projet de l'accord de libre-échange de l'ANASE (ALEA) en réaction aux engagements en matière de libre-échange et d'ouverture des marchés en Asie-Pacifique que l'APEC mettra en vigueur d'ici 2010-2020. Dans les faits, à cause de son intégration dans l'APEC, les membres de l'ANASE estimaient que l'Association devrait libéraliser et approfondir ses échanges plus rapidement que l'APEC afin de justifier son existence. Il y a là preuve d'une dynamique positive.

Plusieurs autres arguments touchant l'économie politique, parfois soulevés en faveur du régionalisme (plus grande intégration, création de zones d'harmonie et réduction des politiques de chacun pour soi), sont essentiellement subjectifs. La situation de l'Union européenne prouve hors de tout doute qu'une plus grande intégration est possible dans le cadre d'un accord commercial régional. Cela dit, un tel développement repose essentiellement sur la présence d'un ensemble de politiques. On ne peut présumer que tout accord commercial régional dépassera le stade de l'entente commerciale. Les difficultés auxquelles l'Union européenne fait face dans les négociations, en raison de ses engagements préalables visant à élaborer des positions internes, suggèrent que les « zones d'harmonie » mentionnées plus tôt ne peuvent être établies qu'au coût d'une certaine souplesse. En outre, on ne peut prouver que les pays n'utilisent pas tous les outils à leur portée pour servir leurs intérêts, même au sein de zones d'échanges. En effet, un grand nombre de né-

gociations latérales sont entretenues par des membres de groupes régionaux et certaines banques centrales interviennent afin de maintenir des taux de change concurrentiels.

Les arguments en faveur du multilatéralisme dans un monde en voie de régionalisation

À la lumière de ces propos, cela semble couler de source: la stimulation des échanges commerciaux passe par la formation d'accords commerciaux régionaux. Pourquoi alors continue-t-on à se demander si les accords régionaux constituent une pierre angulaire ou une pierre d'achoppement? Quels sont les arguments en faveur du multilatéralisme dans un monde en processus de régionalisation?

De façon générale, on doit mettre un bémol aux résultats empiriques positifs à l'égard des accords commerciaux régionaux. En effet, on ne peut affirmer avec certitude que la formation d'accords commerciaux régionaux fonctionne bien dans tous les contextes ni qu'elle continuera à fournir des résultats positifs dans l'avenir. Particulièrement, il existe de sérieux doutes quant à la capacité des accords commerciaux régionaux à surmonter les véritables problèmes systémiques soulevés par le commerce des produits agricoles, l'aide aux pays en développement et le bon fonctionnement de l'organe de règlement des différends. Par conséquent, on s'inquiète de savoir si l'énergie déployée par bon nombre de pays pour prendre le meilleur sur leurs concurrents, par l'intermédiaire d'accords commerciaux régionaux, ne couperait pas l'herbe sous les pieds du processus de négociations de Genève.[40]

---

[40] Ces inquiétudes s'accroissent, particulièrement aux États-Unis où le programme ambitieux concernant les accords bilatéraux, en plus du processus d'établissement de la ZLEA et des négociations en cours à Genève, pourrait donner lieu à un éparpillement des ressources de négociations déjà limitées et ce, en dépit de la confiance du représentant américain du commerce extérieur, Robert Zoellick selon qui « les États-Unis ne délaisseront pas les négociations dans le cadre de l'OMC » [Traduction libre]. Consulter « U.S. trade envoy pushes for series of bilateral deals »,

Les accords commerciaux régionaux ne seront probablement pas au cœur de la résolution des problèmes cruciaux pour le commerce des produits agricoles

L'accès des produits agricoles au marché promet d'être l'élément essentiel au succès du Cycle des négociations de Doha ou le banc de sable sur lequel la Conférence ministérielle de l'OMC s'échouera. Pour la plupart des pays en développement, aucun autre aspect de l'évolution du commerce international n'offre autant de bénéfices potentiels. Par ailleurs, les principaux pays industrialisés (les États-Unis, l'Union européenne et le Japon) ne peuvent espérer résoudre leurs épineux problèmes en matière de commerce des produits agricoles ailleurs que dans un contexte de multilatéralisme.

Le commerce des produits agricoles soulève également un bon nombre de questions complexes au sujet desquelles un large consensus devrait être établi, notamment sur l'utilisation de solutions multilatérales. Par exemple, on se bute à une résistance considérable lorsqu'il s'agit d'étendre le système commercial ou la concurrence du marché des produits manufacturés aux produits agricoles. Dans la mesure où cette résistance se fonde sur tous les types d'arguments habituellement associés au protectionnisme traditionnel, on peut les repousser et poursuivre le processus de libéralisation des échanges l'esprit tranquille. Toutefois, les procédés mécaniques et les procédés biologiques *sont* différents et l'industrialisation de l'agriculture éveillera de nouvelles inquiétudes. En effet, la peur croissante à l'échelle mondiale concernant la maladie de la vache folle et d'autres maladies semblables soulèvera d'énormes difficultés concernant

---

The Wall Street Journal, 25 octobre 2002, p. B9. Pour approfondir la question de savoir si les complications engendrées par les accords commerciaux régionaux mineront le processus de libéralisation multilatérale, consulter « Coming Unstuck », *The Economist*, 2 novembre 2002, p. 14. En ce qui concerne les questions soulevées par le règlement des différends, consulter l'allocution de John M. Curtis, « What Lies Ahead for International Trade: Issues for 2003 » prononcée devant la Toronto Association for Business and Economics, à Toronto, le 26 septembre 2002; polycopié.

le commerce des moyens de production agricole (qu'il s'agisse de matériaux génétiques, d'aliments pour bestiaux, à la source du problème de la maladie de la vache folle, ou de produits de récolte génétiquement modifiés pouvant « se glisser » parmi les populations naturelles). Il s'agit d'importants défis à relever pour le régime mondial des mesures sanitaires et phytosanitaires, l'application du principe de précaution et, à l'étape ultime, la crédibilité du régime de gouvernance de l'OMC. Ces questions pourraient être soulevées dans un contexte d'accords commerciaux régionaux, mais ne le seront probablement pas puisque l'OMC serait le siège des activités dans un tel contexte, compte tenu de la nature interrégionale du commerce des produits agricoles.

Les aspects touchant le développement du Cycle des négociations de Doha

Les accords régionaux engendrent un détournement des courants d'échanges et la distorsion des coûts principalement lorsqu'ils mettent en jeu des pays en développement imposant des tarifs frontaliers effectifs plutôt élevés. Par exemple, les pays de l'Amérique du Sud présentent une intensité commerciale faible, mais le déficit entre le nombre de leurs transactions commerciales et celui prévu par les modèles de gravité est, en fait, plutôt mince.[41] Dans le cas des échanges intrarégionaux en Amérique latine (p. ex. : au sein du Mercosur et du Pacte Andin) comme dans le cas des échanges extrarégionaux avec des pays industrialisés, le nombre de transactions commerciales *excède* les prévisions du modèle de gravité. Le déficit des échanges commerciaux des pays de l'Amérique latine est représenté par l'absence d'échanges avec les pays en développement situés à l'extérieur de l'hémisphère. Ces données empiriques suggè-

[41] Ce constat surprenant résulte d'une étude du FMI publiée à l'automne 2002, *World Economic Outlook*. Le modèle de gravité dans cette étude se fonde sur la période 1995-1999. L'étendue des déficits ou des surplus dans les échanges commerciaux signalés dans cette étude tient donc compte des normes mondiales pour la période.

rent que les négociations multilatérales du Cycle de Doha pourraient offrir aux pays en développement de l'hémisphère ouest une multitude d'occasions de conclure des accords commerciaux.

Dans le même esprit, les pays d'Afrique participent à un grand nombre d'accords commerciaux régionaux autant dans leur région et leur continent, qu'avec des pays développés. Les pays africains affichent, bien entendu, des résultats économiques dans l'ensemble plutôt faibles. L'Afrique ne montre pas le type d'intégration internationale propre à l'Asie en développement, qui a d'ailleurs conclu peu d'accords régionaux. Les accords commerciaux régionaux entre pays en développement engendrent des résultats positifs inconstants. Ainsi, la Banque mondiale a récemment convenu que les plus petits pays en développement devraient se consacrer à la libéralisation multilatérale plutôt que de s'engager dans des accords régionaux.[42] De même, une étude effectuée par l'OMC en 2002 signale qu'un accord régional conclu entre deux petits pays du Sud ou entre un petit pays du Sud et un autre pays en développement ne réussira probablement pas à améliorer la situation économique de ses participants. En fait, ce type d'accord a plutôt l'effet de réduire le bien-être économique du plus petit et du moins développé des pays partenaires. Le même rapport soutient que les accords commerciaux régionaux ont pour effet de réduire les entraves extérieures au commerce, que ce soit unilatéralement (dans un accord de libre-échange) ou par la baisse des droits de douane extérieurs communs (dans une union douanière).[43] Ce phénomène entraînerait la réduction des marges de préférence conférées aux pays membres, qui engendrerait à son tour une baisse de la distorsion des prix et du détournement des courants d'échanges auxquels l'accord commercial régional aurait sinon donné lieu. Cette réaction en chaîne serait particulièrement

---

[42] Consulter Maurice Schiff, « Regional Integration and Development in Small States », *The World Bank Research Group*, Policy Research Working Paper 2797, février 2002.

[43] *Ibid.*, p. 23.

marquée au sein des accords mettant en jeu des pays en développement qui imposent toujours des droits de douane élevés, souvent dans le simple but d'augmenter les impôts.

Du reste, tel que mentionné précédemment, l'accès au marché des produits agricoles constitue la condition de l'intégration des pays en développement au sein de l'économie mondiale. Cependant la formation d'accords régionaux seule ne suffira probablement pas à la tâche. On explique la situation par le fait qu'il est peu probablement que les États-Unis décident d'aller de l'avant en matière de commerce des produits agricoles au sein de la ZLEA et que bon nombre de pays d'Amérique latine auraient grandement besoin d'un tel geste, compte tenu du non-engagement de l'Europe et du Japon. En d'autres termes, le progrès de la région dans ce domaine est grandement tributaire du processus de libéralisation multilatérale.

En outre, c'est dans le cadre de la libéralisation multilatérale que l'on fournit principalement des efforts pour promouvoir les échanges commerciaux dans les pays en développement, par l'intermédiaire de soutien technique. Si les États dépensent toute leur énergie à conclure des accords régionaux, ils ne pourront plus faire les compromis nécessaires pour mobiliser suffisamment d'assistants techniques et ainsi faire en sorte que ces efforts à l'égard des pays en développement portent fruit sur le plan multilatéral.

Questions d'ordre systémique : règlement des différends et recherche d'intervenants plus accommodants

À ce jour, l'évolution du système de règlement des différends de l'OMC constitue peut-être l'aspect le plus encourageant du commerce international. Certains s'inquiètent à propos de la souveraineté nationale lorsque les Panels de règlement des différends et de l'Organe d'appel planchent sur des questions relevant de la gestion interne d'un État. Toutefois, l'Organe de règlement des différends agit, ni plus ni moins, à titre de Cour suprême de l'économie mondiale et, fait tout aussi important, les économies membres se soumettent à ses décisions et acceptent les sanctions qu'il leur prescrit en cas de manquement à leurs

engagements. La mise en place de l'Organe de règlement des différents a mis fin à la « loi de la jungle » au sein du commerce international.

Cependant, ce système est loin d'être parfait. En effet, il est lent, coûteux et ses voies de recours entravent les échanges commerciaux. Tous les États devraient se concerter pour prêter attention à ses problèmes et peut-être même repenser son fonctionnement.

Plusieurs questions litigieuses ont récemment mis en évidence les faiblesses de l'Organe de règlement des différents de l'OMC. À cet égard, j'aimerais attirer votre attention sur la procédure de règlement des différends que l'OMC a dernièrement mise en place concernant la politique des États-Unis à l'égard du traitement fiscal des sociétés de vente à l'étranger. En l'occurrence, on a autorisé l'Union européenne à user de rétorsion, de l'ordre de plusieurs milliards de dollars, à l'égard des États-Unis, en réaction à la violation des lois en matière de subvention à l'exportation alors qu'il a été démontré, après évaluation raisonnable des conséquences économiques de la violation, que la subvention étendue et superficielle des États-Unis n'avait causé que peu de tort aux intérêts commerciaux et n'avait eu que des répercussions *minimales* sur l'ensemble des secteurs d'activité. Si l'Union européenne exerçait son droit d'imposer des contremesures à l'égard des exportations des États-Unis, elle pourrait fixer des droits de douane importants et ciblés qui affecteraient beaucoup certains secteurs d'activité.

L'autorisation de pratiques de ce genre met en évidence la transformation de la gestion du système des échanges commerciaux d'un système fondé sur l'exercice pratique en un système fondé sur le formalisme légaliste. Si l'Union européenne fait preuve de prudence et décide de ne pas exercer son pouvoir d'user de rétorsion et que les États-Unis trouvent un moyen de modifier leurs lois fiscales afin de se conformer aux engagements pris dans le cadre de l'OMC, on mettra un terme à l'incident sans véritables dommages. Cependant, comme la solution prescrite par le système est, sur le plan économique, nettement pire que le problème lui-même, on peut en conclure qu'il existe à l'heure actuelle un grave déséquilibre entre le pragma-

tisme commercial, jadis la marque de commerce du GATT, et le juridisme vers lequel tend l'OMC.

Les différends entre le Canada et le Brésil en ce qui concerne les subventions accordées aux avions de transport régional constituent un autre exemple de ce genre de situation troublante. Contrairement aux subventions superficielles à l'exportation accordées par les États-Unis, il s'agit ici de subventions importantes et très ciblées ayant des répercussions directes sur la majorité des ventes d'un secteur d'activité devenu un duopole à l'échelle internationale. À la lumière de la théorie des jeux, la matrice de gains du Canada et du Brésil dans cette affaire est telle que les deux pays ont dû recourir à des mesures qui, selon l'OMC, ne respectaient pas leurs engagements multilatéraux. Les deux pays se retrouvent donc dans une situation de double contrainte, devant le classique dilemme du prisonnier. Dans ces conditions, on a autorisé le Canada à user de rétorsion massive à l'égard des importations provenant du Brésil, tandis que le Brésil a demandé l'autorisation d'user des contremesures encore plus draconiennes à l'égard des importations du Canada (le Brésil a toutefois obtenu beaucoup moins que ce qu'il avait demandé). En clair, les blessures que se sont déjà infligées les deux pays, sous la forme de subventions aux compagnies d'aviation étrangères, pourraient être aggravées par la destruction mutuelle de leurs courants commerciaux bilatéraux.

Que les rédacteurs des dispositions du système de règlement des différends de l'OMC aient prévu ou non ce type de subtilités, le système continue de rendre des décisions risquant d'aggraver les problèmes qu'il souhaite régler.

Ces exemples soulignent les limites du système et la nécessité d'un jugement politique éclairé dans la gestion du système d'échanges commerciaux et, surtout, à la lumière des questions traitées dans le présent article, l'importance du déploiement de l'avantage politique que possèdent les membres de l'OMC dans l'amélioration du système. Lorsqu'un engagement important dans les activités régionales empêche la mobilisation des ressources nécessaires à l'établissement d'échanges multilatéraux, le ratio coût-bénéfice de l'activité régionale augmente dans une mesure non observable directement.

Conclusions

L'idée reçue selon laquelle les approches régionale et multilatérale à la libéralisation des échanges et à l'établissement de règles sont complémentaires et s'appuient mutuellement peut être maintenue, du moins provisoirement. On doit cependant tenir compte du contexte de libéralisation : on a plus de chance de tirer des gains des échanges régionaux lorsque ces derniers s'effectuent dans le cadre d'une importante dynamique multilatérale réduisant au minimum les marges de préférence que les accords commerciaux régionaux peuvent conférer à leurs participants et donc, la distorsion des prix relatifs.

De plus, l'OMC reste le meilleur cadre qui soit pour assurer la médiation des différends survenant fréquemment au sein de l'économie internationale complexe actuelle. Toutefois, il y a un prix associé au détournement de ses ressources de négociation limitées vers la médiation de litiges au sein d'accords régionaux ou bilatéraux dont la structure n'offre pas le capital institutionnel pour ce faire.

Finalement, puisque l'OMC est seule en mesure de traiter adéquatement la plupart des questions les plus épineuses, notamment celle du commerce des produits agricoles, la libéralisation multilatérale doit nécessairement se trouver au cœur de la politique commerciale.

Je conclurai en soutenant que même dans un monde en régionalisation, et peut-être particulièrement dans ce contexte, le multilatéralisme revêt une importance capitale.

Le commerce sécuritaire remplace-t-il le libre-échange?

Carolyn Lloyd*

Introduction

Le régime de libéralisme économique mondial, tel que nous le connaissons, engendre chez ses participants certaines attentes. Ainsi, ils s'attendent à ce que les relations économiques se déroulent selon un modèle relativement stable, sans devoir faire face à des défis inattendus et sans limite. Nous avons évidemment évolué depuis l'époque des pirates, où le contenu des navires était régulièrement confisqué, une époque où la violence était considérée comme un « important avantage concurrentiel ».[1]

Aujourd'hui, toutefois, il semble que nous soyons à l'aube d'une nouvelle ère, moins ordonnée – l'« ère du terrorisme ». Bien entendu, tout le monde n'est pas déterminé à détruire l'ordre du système international – seules quelques personnes le sont.[2] Cependant, il suffit d'un petit groupe pour que le terro-

* Carolyn Lloyd était boursière Norman Robertson au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international à l'automne 2002 et à l'hiver 2003. Elle tient à remercier John M. Curtis, Dan Ciuriak, Joanne Berger et Christine O'Connell pour leur soutien enthousiaste et généreux. Le travail de révision d'Alexander Muggah est sincèrement apprécié. Enfin, l'auteure est reconnaissante envers les personnes qu'elle a interviewées sur la question du commerce sécuritaire, à Ottawa, Windsor, Toronto et Détroit.

[1] Kenneth Pomeranz et Steven Topik, *The World That Trade Created: Society, Culture, and the World Economy, 1400-the Present*, Armonk, New York, 1999, p. 151.

[2] Les estimations vont d'une centaine à quelques milliers, pour la plupart des extrémistes de Al-Qaeda. Voir Council on Foreign Relations, *Terrorist Financing*, rapport d'un groupe de travail indépendant, 2003.

risme réussisse:[3] c'est la méthode de l'« intimidation coercitive » de la part de quelques-uns.[4]

Le terme qui caractérise peut-être le mieux l'après 11 septembre est l'*incertitude* :

> Personne ne peut imaginer à l'avance toutes les possibilités qu'offrent au terrorisme nos systèmes technologiques et économiques. Nous avons rendu ces systèmes critiques si complexes qu'ils comportent d'innombrables points vulnérables qui sont très difficiles à déceler parce que nous ne savons même pas comment poser les bonnes questions. [...] Les terroristes peuvent faire des liens entre des composantes des systèmes complexes – par exemple entre des avions de ligne et des gratte-ciel – que peu d'entre nous, sinon personne, n'auraient pu imaginer.[5]

Et l'incertitude comporte des coûts. Ces coûts seront assumés en partie par le secteur privé, sous la forme de coûts plus élevés pour la sécurité[6], en partie par les gouvernements, qui se

---

[3] Le fait que l'on puisse causer des dommages considérables dans notre monde réseauté de haute technologie avec des moyens limités ressort clairement des répercussions en cascade et de l'archétype du voyou culturel des années 90 – le pirate informatique adolescent qui, du sous-sol de la maison familiale, peut causer des pertes de millions de dollars à des entreprises et à des organismes gouvernementaux en diffusant des segments de codes informatiques capables de déjouer des systèmes hautement sécurisés. Puisqu'il ne faut pas beaucoup de ressources ou de personnes pour provoquer une panne, le potentiel de pertes humaines ou de destruction d'installations essentielles à la vie de tous les jours est énorme.

[4] Paul Wilkinson, dans *The New Fontana Dictionary of Modern Thought*, publié sous la direction de Alan Bullock et Stephen Trombley, 3e édition, London, Harpercollins, 1998, p. 862.

[5] Thomas Homer-Dixon, « The Rise of Complex Terrorism », *Foreign Policy*, janvier-février 2002, p. 61. Le seul fait de protéger un élément d'un système contre une attaque incite les agresseurs éventuels à tourner leur attention vers des éléments plus faibles – un jeu sans fin.

[6] Pour les propriétaires de navires marchands du 17e et du 18e siècle exposés à la piraterie, il était préférable de renforcer la sécurité en ayant un plus gros équipage et un plus grand nombre de canonnières que de risquer la catastrophe. Pomaranz et Topik, *The World That Trade Created*, p. 160. De

restructurent et modernisent leur équipement pour faire face aux menaces nouvellement diagnostiquées[7], et en partie par l'ensemble de la société, dont les habitudes et les attitudes doivent changer en fonction des nouvelles exigences en matière de sécurité depuis le 11 septembre.[8] La question fondamentale est de savoir quelle part de ces coûts sera assumée par le système commercial et quel en sera le coût sur le plan de la croissance économique? Pour le Canada, où les exportations représentent 41 p. 100 du PIB (contre 10,4 p. 100 aux États-Unis), dont 81,8 p. 100 vont aux États-Unis ou transitent par ce pays[9], qui vend davantage aux États-Unis que sur son propre marché et qui partage avec les États-Unis la plus importante relation commer-

---

même, les membres de la communauté commerciale contemporaine prennent des mesures pour protéger leurs cargaisons contre les terroristes. Ainsi, le Canada, la Chine, le Royaume-Uni, le Japon, les Pays-Bas, l'Espagne, Singapour et d'autres pays possédant d'importants ports de mer ont paraphé l'*Initiative sur la sécurité des conteneurs*, élaborée par les États-Unis en guise de mesure préventive contre l'entrée en contrebande d'une arme de destruction massive dans l'un des 200 millions de conteneurs qui circulent sur les voies maritimes de la planète (dont 16 millions entrent annuellement dans les ports américains). Scott Miller, « U.S. Customs Chief Cites Importance of Container Security Initiative », document de la Mission des États-Unis auprès de l'Union européenne; disponible sur le site Internet : www.useu.be/Categories/Justice%20and%20Home%20Affairs/Aug2602BonnerContainerSecurity.html; consulté le 26 février 2003.

[7] À titre d'exemple, la stratégie de la « sécurité du territoire » aux États-Unis englobe le renforcement des moyens dont disposent les premiers intervenants (pompiers, policiers, etc.), le recours à la technologie de gestion de l'information, l'expansion des activités de collecte de renseignements et une réorganisation administrative (la création du Bureau de la sécurité du territoire (Office of Homeland Security) et l'opération LIBERTY SHIELD).

[8] Les répercussions sur la vie en Amérique du Nord après le 11 septembre ont été examinées dans de nombreux essais. Voir, par exemple, Matthew Brzezinski, « Fortress America », *New York Times Magazine*, 23 février 2003, et Stephen Flynn, « America the Vulnerable », *Foreign Affairs*, janvier/février 2002.

[9] Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Troisième rapport annuel sur le commerce international du Canada – Le point sur le commerce 2002*, MAECI, Ottawa, 2002, p. 7.

ciale bilatérale au monde (les échanges bilatéraux de marchandises atteignent 1,55 milliard de dollars CAN par jour), les enjeux sont énormes!

Quel genre de changements devrions-nous anticiper à la lumière des répercussions de la réglementation en matière de sécurité dans la sphère commerciale, et quelle est l'importance de ces changements? Est-ce le début d'une ère nouvelle? Les règles de notre système économique mondial axé sur des règles sont-elles en train de changer? Bref, *le « commerce sécuritaire » est-il en voie de remplacer le libre-échange?*

En suivant l'avis exprimé par Robert Baldwin dans *The Political Economy of Trade Policy*, selon lequel l'explication des politiques commerciales, motivées par des considérations de politique étrangère plus vastes, requiert souvent davantage qu'un modèle basé sur l'intérêt économique personnel, nous abordons cette question fondamentale sous cinq aspects : une vision officielle, une vision historique, une vision économique, une vision sur le « terrain » et une vision normative.[10] Afin de donner une réponse relativement complète à cette question complexe, nous avons entrepris d'examiner ces cinq aspects. Dans la conclusion, nous tentons de synthétiser cette réponse.

Avant de débuter, il importe de définir certains termes généraux. Le « commerce sécuritaire » est l'ensemble des principes, normes, règles et procédures de prise de décision[11] qui visent à prévenir le terrorisme et qui exigent que le commerce, sous une forme ou une autre, soit soumis à une inspection ou

---

[10] Robert E. Baldwin, « The Political Economy of Trade Policy : Integrating the Perspectives of Economists and Political Scientists », paru dans *The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honour of Jagdish Bhagwati*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1996, p. 150.

[11] Cette définition est tirée de la définition générale d'un régime élaboré par des spécialistes des relations internationales, à savoir « un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision, implicites ou explicites, autour duquel les attentes des participants convergent dans un secteur donné des relations internationales ». Stephen D. Krasner, cité dans Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1984, p. 57.

rendu sécuritaire. Nous limitons notre examen au Canada et aux États-Unis et seul le commerce bilatéral sécuritaire est abordé dans le présent document (les règles de sécurité régissant les échanges de biens et de services entre le Canada et les États-Unis). Puisque nous examinons seulement les premières manifestations d'un nouvel ordre possible, il n'est pas nécessaire que l'ensemble du « régime » ait été mis en place – simplement des indications en ce sens. Le commerce sécuritaire a été associé à des échanges plus lents ou moins libres; cependant, comme nous le verrons, cet effet n'est pas inévitable; il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi.

Le « libre-échange » ne signifie pas un commerce sans restriction. De façon générale, même lorsque des accords de libre-échange sont en vigueur, les importations et les exportations demeurent assujetties à des contrôles, par exemple les mesures appliquées à la frontière pour limiter la propagation des parasites, les mesures de contrôle du commerce de technologies militaires critiques, et les restrictions au commerce de certains produits associés aux espèces menacées (par exemple l'ivoire des défenses d'éléphant). Par libre-échange, nous entendons des échanges qui se déroulent dans les conditions énoncées, par exemple, dans l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

La vision officielle

Officiellement, le « commerce sécuritaire » est en voie de remplacer le « libre-échange » en Amérique du Nord. Ce qui est étonnant est que le commerce peut dorénavant devenir *plus libre* (ou plus rapide). Comment cela se peut-il?

À première vue, les objectifs de la sécurité et du commerce semblent naturellement opposés et difficiles à concilier. La sécurité est associée à la réglementation et aux barrières à l'entrée, soit à une forte « intervention politique ». Le commerce est associé à la liberté d'entreprise et à l'abolition des obstacles, soit à « peu d'intervention politique ». On pourrait même aller jusqu'à dire que les deux objectifs décrivent bien le fossé qui a historiquement séparé le politique de l'économique : selon un au-

teur, les crises et les guerres sont les éléments dominants des relations internationales, tandis que le commerce et les relations économiques en sont des éléments récessifs.[12]

On sait depuis longtemps que l'ouverture sur le marché mondial comporte de sérieux inconvénients : elle ne fait pas que faciliter le mouvement des produits, des travailleurs, du capital, de la technologie et des organisations; elle facilite aussi le mouvement d'éléments indésirables – les risques biologiques, les maladies contagieuses, les narcotiques, les armes illicites et les terroristes. Jusqu'à récemment, toutefois, on considérait généralement que l'un des sous-produits de la mondialisation et du libre-échange serait la paix : des frontières ouvertes et amicales allaient favoriser des relations internationales plus conviviales (la thèse de la paix démocratique[13]).

Peu de gens envisageraient cette possibilité aujourd'hui, même de façon superficielle : au lendemain du 11 septembre, la tension entre sécurité et commerce est devenue aiguë. Le fait que les terroristes et les échanges commerciaux puissent emprunter les mêmes voies est devenu apparent lorsque la frontière canado-américaine a été effectivement fermée dans les jours qui ont suivi les attentats terroristes à New York et à Washington, causant, à certains postes frontaliers, des files d'attente de 32 kilomètres de longueur. Comme le U.S. Transportation Research Board l'a souligné dans un rapport, les vastes systèmes de transport aérien, terrestre et maritime du pays sont des merveilles d'innovation et de productivité, mais ils sont conçus pour être accessibles et leur fonction même est de concentrer les flux de passagers et de marchandises, ce qui peut engendrer de

---

[12] Gilbert Winham, *The Evolution of International Trade Agreements*, Toronto, University of Toronto Press, 1992, p. 3.

[13] Sur l'absence de guerre entre les démocraties libérales-capitalistes, voir John M. Own, « How Liberalism Produces Democratic Peace », *International Security*, vol. 19, n° 2, automne 1994, p. 87-125, et John Macmillan, « Democracies Don't Fight: A Case of the Wrong Agenda? », *Review of International Studies*, vol. 22, 1996, p. 275-299.

nombreux points de vulnérabilité susceptibles d'être exploités par des terroristes.[14]

Les responsables des politiques ont dû trouver une façon de concilier les besoins de la sécurité et du commerce au moment où cela posait le plus de difficulté. Néanmoins, ils l'ont fait. Cet « équilibre » officiel est l'un des « exercices de corde raide » les plus savamment orchestrés de l'histoire de la coopération bilatérale. Nous nous demandons ci-dessous si les nouvelles normes, règles et procédures de prise de décision sont l'augure d'une nouvelle ère commerciale.

La coopération frontalière entre le Canada et les États-Unis dans la foulée immédiate du 11 septembre témoignait d'un certain optimisme. On estimait qu'il était possible d'atteindre, dans certaines limites, la paix de l'esprit sur les plans de la sécurité et de la santé économique des deux nations.

Dans ce contexte, John Manley, vice-premier ministre (alors ministre des Affaires étrangères), et Tom Ridge, secrétaire du nouveau Département de la sécurité du territoire (alors conseiller à la sécurité du territoire à la Maison-Blanche), se sont rencontrés à Ottawa le 12 décembre 2001 pour signer la *Déclaration en vue de créer une frontière intelligente entre le Canada et les États-Unis*, laquelle était accompagnée d'un plan d'action en 30 points (*Plan d'action pour la création d'une frontière sûre et intelligente*).[15] La Déclaration et le Plan d'action sont des canevas visant à renforcer la sécurité publique et la sécurité économique entre les deux pays. L'idée derrière cette initiative est qu'en travaillant ensemble à établir une zone

---

[14] Transportation Research Board of the National Academies, *Deterrence, Protection, and Preparation: The New Transportation Security Imperative*, Special Report 270, Washington (D.C.), Transportation Research Board, 2002, p. 1.

[15] Un plan semblable est en voie d'élaboration entre les États-Unis et le Mexique, mais à un rythme beaucoup plus lent. Même si le Mexique partage avec le Canada et les États-Unis la même zone de libre-échange, les questions qui se posent à la frontière américano-mexicaine sont passablement différentes de celles qui se posent dans le contexte canado-américain, elles ne seront donc pas abordées ici.

de confiance contre l'activité terroriste[16], les deux pays pourraient faire face aux nouvelles menaces d'une façon qui ne limiterait pas mais, au contraire, améliorerait leurs échanges commerciaux.

Le plan comportait « quatre piliers » : le mouvement sécuritaire des personnes, le mouvement sécuritaire des biens, une infrastructure sécuritaire et le partage et la coordination de l'information.

Les deux initiatives du Plan d'action pour la création d'une frontière intelligente qui touchent le plus directement au commerce sont NEXUS, liée au pilier du mouvement sécuritaire des personnes, et EXPRES (programme des expéditions rapides et sécuritaires), liée au pilier du mouvement sécuritaire des biens.

Le programme NEXUS vise à permettre au Canada et aux États-Unis d'identifier les personnes considérées comme un risque pour la sécurité, tout en accélérant le mouvement des voyageurs à faible risque. NEXUS a des ramifications évidentes pour le commerce des services puisque des milliers de personnes se déplacent quotidiennement vers le Nord ou le Sud pour aller travailler ou pour faire du tourisme (en 2000, 489 millions de personnes ont franchi les systèmes d'inspection à la frontière[17]). Une carte d'identité est émise aux voyageurs « préapprouvés, à faible risque » qui peuvent ensuite emprunter une voie réservée pour traverser la frontière et ne sont que peu ou pas interrogés par les douaniers (bien qu'ils puissent toujours faire l'objet d'une vérification aléatoire). Pour obtenir une carte NEXUS, les gens doivent donner une empreinte électronique de leur index, laquelle est ensuite comparée à une base de données conjointe des contrevenants aux lois sur l'immigration. Parmi les autres initiatives axées sur le mouvement sécuritaire des personnes, il y a l'élaboration d'un modèle commun de tamisage

---

[16] Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Un partenariat solide : Déclaration sur la frontière intelligente entre le Canada et les États-Unis », brochure.

[17] Flynn, « America the Vulnerable », p. 64.

des passagers empruntant les lignes aériennes internationales et la coordination des procédures d'examen des demandes de statut de réfugié et d'asile.

Le programme des expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES) représente un changement encore plus fondamental pour les échanges commerciaux. Maintenant appliqué à six postes très achalandés de la frontière canado-américaine, ce programme, conçu pour les expéditions commerciales, promet d'améliorer *à la fois* la sécurité et l'efficacité des mouvements transfrontières grâce à une procédure de pré-dédouanement du trafic commercial à faible risque à une « voie rapide » réservée à certains camions à la frontière. Les véhicules inconnus ou représentant un risque plus élevé font l'objet d'une vérification plus approfondie. Les initiatives connexes touchant au mouvement des biens englobent la vérification ciblée de certains conteneurs en transit dans les ports maritimes, l'affectation d'agents des douanes dans le pays voisin, les inspections douanières inversées (où les biens sont inspectés avant d'entrer au pays plutôt qu'après) et les inspections effectuées loin de la frontière, dans certaines zones désignées. Des représentants de l'Agence des douanes et du revenu du Canada sont actuellement en poste à Seattle-Tacoma et à Newark, tandis que des agents des douanes américaines sont en poste à Halifax, Montréal et Vancouver pour sélectionner des conteneurs arrivant dans ces ports et destinés à l'autre pays.[18]

Le 15 juillet 2002, la Maison-Blanche a annoncé une stratégie de protection du territoire, la première du genre dans l'histoire des États-Unis, et la réorganisation la plus importante du gouvernement américain en plus de cinquante ans. Une initiative particulièrement pertinente pour le commerce est le fait que le Département de la sécurité du territoire ait regroupé tous les organismes responsables de la protection de la frontière, des

[18] Le 28 juin 2002, à Niagara Falls, en Ontario, les ministres Manley et Ridge ont fait état des progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan – lesquels étaient considérables dans un laps de temps aussi bref. Au moment de l'annonce, des initiatives étaient en cours sur l'ensemble des 30 points (davantage dans certains cas que dans d'autres).

transports et de l'immigration en une seule entité combinant les fonctions assumées par les services d'immigration et de naturalisation, la garde côtière, les douanes, la patrouille frontalière, la Federal Emergency Management Agency, les services secrets, la Transportation Security Administration et les responsables du service d'inspection à la frontière des animaux et des plantes. Un budget de 10,9 milliards de dollars a été affecté à la sécurité des frontières terrestres, maritimes et aériennes, et des fonds ont été réservés pour la mise en œuvre du plan d'action pour la création d'une frontière intelligente. Un objectif explicite du Département de la sécurité du territoire est de tenter d'harmoniser les objectifs contradictoires de la gestion du risque à la frontière et dans les systèmes de sécurité des transports tout en assurant le mouvement rapide des biens, des services et des gens.[19]

Pour sa part, peu après le 11 septembre, le Canada a élaboré son propre Plan anti-terrorisme.[20] Les principaux objectifs du Plan sont de veiller à ce que la frontière canado-américaine demeure sécuritaire et ouverte au commerce, tout en empêchant les terroristes d'entrer au Canada, de protéger les Canadiens contre les actes de terrorisme, d'améliorer les instruments permettant d'identifier, de poursuivre, de condamner et de punir les terroristes, et de coopérer avec la collectivité mondiale sur les

---

[19] United States Department of Homeland Security, *National Strategy for Homeland Security*, 2002, p. 22.

[20] Les provinces ont aussi été actives dans ce domaine. En avril 2003, un sommet sur la sécurité dans la région des Grands Lacs a eu lieu à Toronto, sous les auspices du ministre de la Sécurité publique de l'Ontario, Robert Runciman. Ce forum vise à renouveler les partenariats et les initiatives conjointes et à préciser et affronter les défis nouveaux au chapitre des préparatifs, de la gestion de la réaction et des répercussions, du commerce transfrontière, de la sécurité et des opérations de lutte contre le terrorisme. Ces débats s'inscrivent dans l'effort plus général visant à élaborer une stratégie plus durable à long terme en matière de sécurité pour que le commerce transfrontière et les voyages se déroulent sans heurt et de façon sécuritaire dans cette région économique vitale. (Robert W. Runciman, 25 mars 2003, correspondance personnelle avec l'auteure.)

questions liées au terrorisme[21]. Dans le budget fédéral de 2001, un montant de 7,7 milliards de dollars a été affecté au Plan pour une période de cinq ans, y compris des fonds destinés à couvrir les dépenses pour l'infrastructure, les mesures d'exécution, la collecte de renseignements et les opérations policières à la frontière. Le budget de 2003 prévoit de verser une somme supplémentaire de 75 millions de dollars à une réserve pour éventualités liées à la sécurité au cours des deux prochaines années.

Le 9 septembre 2002, à Détroit, au Michigan, le premier ministre Jean Chrétien et le président George W. Bush ont émis un communiqué conjoint sur la mise en œuvre de la Déclaration et du Plan d'action pour la création d'une frontière intelligente. Le 1er mars 2003, le nouveau Département de la sécurité du territoire entrait en activité.

Comment se déroule le nouveau « commerce sécuritaire officiel »? Il y a six étapes « clés » pour parvenir à un équilibre en apparence impossible entre sécurité et commerce.

La gestion du risque

La première étape-clé pour concilier sécurité et commerce est la gestion efficace du risque. La frontière canado-américaine s'étend sur près de 9 000 kilomètres. Plus de 300 000 personnes la traversent quotidiennement.[22] L'inspection minutieuse d'un conteneur de 40 pieds rempli à capacité ou d'un camion de 18 roues demande trois heures à une équipe de cinq inspecteurs. Compte tenu de l'énormité de la tâche, le tamisage quotidien à la frontière représente une tâche complexe et pratiquement impossible. En termes pratiques, la gestion du risque signifie que l'on permet à des véhicules pré-approuvés, à faible risque, de passer rapidement la frontière et de consacrer plus de temps et

[21] Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Compassion et détermination : la réponse du Canada aux attentats terroristes du 11 septembre », *Canada – Regard sur le monde*, vol. 14, hiver 2002, p. 6.

[22] « Notes », Bureau de l'Amérique du Nord, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2002.

de ressources aux personnes, aux expéditions et aux transporteurs inconnus et à risque plus élevé.[23]

L'harmonisation

Un autre élément « clé » pour maintenir la frontière « ouverte aux affaires mais fermée aux terroristes » est la coopération entre les autorités frontalières canadiennes et américaines. L'objectif est d'abaisser les coûts de transaction (en réduisant le dédoublement des efforts) et en mettant en place un système d'exécution conjointe (partage de l'information, à exercices d'interdiction conjoints, bases de données compatibles sur l'immigration et systèmes de traitement des expéditions de marchandises).

La technologie

La nouvelle technologie destinée à améliorer la sécurité et à faciliter les flux d'échanges est actuellement déployée pour l'un des volets les plus novateurs du programme EXPRES – la capacité de fournir aux Douanes l'information requise, sous forme électronique, avant qu'une expédition n'arrive à la frontière. Lorsque le transporteur se présente à la frontière, le douanier balaie simplement le code figurant sur une vignette autocollante (code à barres) pour transférer instantanément l'information nécessaire à l'identification du transporteur et de sa cargaison à l'écran de son ordinateur. L'une des méthodes les plus avant-

---

[23] Stephen Flynn a fait une comparaison utile entre la gestion du risque et la « détection des anomalies » en informatique dans le but de localiser les pirates informatiques qui tentent de voler des données ou de diffuser des virus informatiques. Le processus englobe la surveillance des flux en cascade du trafic informatique pour vérifier le trafic « normal », c'est-à-dire celui qui prend le « chemin le plus rationnel d'un point de vue technologique » et le trafic qui révèle des aberrations. Stephen E. Flynn, « The False Conundrum: Continental Integration vs. Homeland Security », paru dans *The Re-bordering of North America? Integration and Exclusion in a New Security Environment*, publié sous la direction de Peter Andreas et Thomas J. Bierstacker, New York, Routledge, à paraître en 2003, p. 9.

gardistes pour accroître la sécurité et l'efficience dans le cadre de l'initiative de la frontière intelligente est l'utilisation des caractéristiques physiologiques uniques des personnes pour confirmer leur identité (biométrie). Déjà, le projet pilote amorcé en janvier 2003 à l'aéroport international Pearson et à l'aéroport international de Vancouver (CANPASS-Air) devrait accélérer le dédouanement et les formalités des douanes et de l'immigration pour les voyageurs qui se déplacent en avion et réduire le temps de traitement grâce à la technologie la plus récente de reconnaissance rétinienne.[24] En outre, des lecteurs de passeport utilisant une technologie plus moderne, des machines à rayon-X et d'autre appareils de surveillance doivent être déployés afin d'aider à repérer les terroristes et à découvrir des matières dangereuses dissimulées dans des conteneurs et des véhicules.

L'infrastructure

De nouveaux engagements qui comprennent une amélioration des infrastructures à la frontière – ponts, tunnels, routes de raccordement, installations des douanes – ont été pris afin de réduire la congestion à moyen et à long terme et d'accroître la sécurité en améliorant le service aux installations actuelles. Un fonds d'infrastructures frontalières de 600 millions de dollars a été constitué par le gouvernement du Canada pour appuyer cet aspect du Plan d'action pour la création d'une frontière sûre et intelligente.

---

[24] « Un nouveau programme des douanes qui a recours à la technologie de la reconnaissance rétinienne simplifie et accélère le passage à la douane », communiqué de presse, Agence canadienne des douanes et du revenu, disponible sur le site http://www.ccra-adrc.gc.ca/newsroom/releases/2002/sep/iris-f.html; consulté le 27 novembre 2002.

Le personnel

Les avantages d'une amélioration du commerce et de la sécurité ne sauraient se matérialiser sans une dotation suffisante en personnel.[25] Il est impératif que les autorités frontalières des deux pays reçoivent la formation et le soutien nécessaires pour mettre en œuvre tous les volets des nouvelles mesures de sécurité. Sans leur vigilance sur le terrain, toute amélioration ne fera que donner un faux sentiment de sécurité.

La coopération avec le secteur privé

La participation des entreprises est considérée comme un élément intégral de la solution. Les sociétés qui optent pour participer aux programmes EXPRES et NEXUS doivent renforcer la sécurité dans leur chaîne d'approvisionnement et procéder à une vérification de sécurité. L'incitation pour les entreprises réside dans le fait que celles qui prennent cet engagement pourront bénéficier d'une voie plus rapide pour le traitement des expéditions commerciales et, ainsi, voir leur fardeau administratif allégé (rationalisation de la comptabilité et des processus de paiement pour les négociants qui utilisent le commerce électronique).

En résumé, pour reprendre les mots du ministre canadien responsable :

> « Notre objectif n'était pas seulement de ramener les temps d'attente à ce qu'ils étaient le 10 septembre. Notre objectif était de réorganiser les procédures de base en matière de sécurité à la frontière en nous servant d'appareils technologiques ultramodernes et en

[25] L'adoption du Border Security Bill à la Chambre des représentants des États-Unis (H.R. 3525) – *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act* – en 2002 autorisait une augmentation du nombre d'inspecteurs aux ports d'entrée (le nombre d'inspecteurs était demeuré le même depuis 1986) avec les améliorations déjà mentionnées. Représentant des Douanes canadiennes, entrevue avec l'auteure au poste frontalier de Windsor-Détroit, Windsor, Ontario, 22 janvier 2003.

> procédant à des échanges d'information, et ce, dans le but de mieux gérer les risques. Cela nous permet d'accélérer les procédures douanières pour les marchandises et les voyageurs à faible risque et de concentrer nos ressources sur ceux à haut risque. On ne devrait pas avoir à choisir entre sécurité et efficacité. Une frontière intelligente, c'est une frontière qui nous permet d'avoir les deux. »[26]

Ainsi, le commerce sécuritaire est là pour rester. L'ironie est qu'il pourrait signifier un commerce encore plus libre. Malgré toutes les préoccupations exprimées au sujet de la « fermeture » du continent, il semblerait que la frontière « s'ouvre à nouveau ».

Mais est-ce là toute la réalité?

La vision élargie

Afin d'évaluer si le commerce sécuritaire est en voie de remplacer le libre-échange dans une perspective historique, il faut prendre un certain recul.

De nombreuses personnes insistent sur le fait que la notion de frontière intelligente n'est pas nouvelle. Cet argument est souvent repris par ceux qui affirment que nous ne sommes *pas* entrés dans une nouvelle ère; au contraire, tout cela ne serait qu'une rhétorique recyclée, présentée sous un jour nouveau. Il est juste que l'idée d'une frontière intelligente n'est pas nouvelle. De nombreuses idées, notées précédemment, visant à améliorer le commerce et la sécurité à la frontière canado-américaine ont été envisagées dans le passé. Ces idées ont circulé, comme nous le verrons, dans les bureaux des autorités des douanes, de l'immigration et des transports bien avant le 11 septembre. Cependant, il y *a* quelque chose d'unique au sujet des changements qui se produisent à l'heure actuelle dans l'espace

---

[26] « Discours de l'Honorable John Manley, vice-premier ministre et ministre des Finances, devant le Conseil des gens d'affaires Canada-États-Unis », le 27 septembre 2002, disponible sur le site www.fin.gc.ca/news02/02-076f.html; consulté le 24 mars 2003.

canado-américain qui nous incite penser que nous sommes peut-être à l'aube d'une ère nouvelle.

Comment pouvons-nous savoir que quelque chose d'« important » est sur le point de se produire sur le plan de la politique commerciale? Les politicologues ont mis au point des variables pour tenter d'expliquer les grands changements dans le domaine de la politique publique;[27] ces variables peuvent être appliquées dans le secteur du commerce. En voici une liste : un besoin fonctionnel de changement; une crise ou un choc; un changement de leadership politique; la mobilisation du soutien public; enfin, au niveau international, la politique du pouvoir (la volonté du pays le plus puissant – à notre époque, les États-Unis).

Nous pouvons aussi utiliser une lentille comparative – en contrastant ce que nous observons maintenant et ce qui s'est produit au début d'autres grandes époques, par exemple celle du libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Le besoin de changement

Premièrement, ce que nous observons fréquemment avant un changement majeur de la politique publique est simplement un *besoin* impératif – une explication fonctionnelle. À titre d'exemple, la conclusion de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis a été précédée par la conviction de plus en plus répandue qu'il fallait instaurer un climat plus prévisible pour le commerce et l'investissement, qui contribuerait à la croissance, créerait des possibilités d'emploi accrues et plus intéressantes et favorisait de nouvelles occasions d'investissement. De même, dans les années 90, beaucoup d'efforts ont été faits pour commencer à cerner des éléments qui permettraient de mieux gérer la frontière et de faciliter les échanges commerciaux en atténuant les tensions engendrées par l'accroissement des flux

[27] Voir, par exemple, John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Longman, 1997.

commerciaux à la frontière.[28] L'expansion du commerce a jusqu'ici dépassé les prévisions faites lors de la signature de l'ALE entre le Canada et les États-Unis : les exportations canadiennes aux États-Unis ont augmenté à un taux *annuel* moyen de 10,1 p. 100 entre 1988 et 2001, les véhicules automobiles, les combustibles minéraux et les machines venant en tête de liste des produits exportés.[29]

Avant les événements du 11 septembre, les préoccupations relatives à la sécurité frontalière, notamment du côté américain, ont commencé à évoluer des problèmes d'immigration et de lutte contre les stupéfiants (notamment à la frontière américano-mexicaine) aux problèmes liés à la facilitation du commerce transfrontière légitime. On critiquait alors beaucoup le manque de personnel à la frontière. Par conséquent, le cheminement vers la frontière intelligente a réellement débuté dans les bureaux des douanes des deux pays avec les propositions ont été mises de l'avant dès février 1995 avec l'*Accord du Canada et des États-Unis sur leur frontière commune*, le rapport de février 2000 de l'Office of Inspector General (OIG) qui soulignait les lacunes de la patrouille frontalière du service de l'immigration et de la naturalisation (INS) le long de la frontière nord, et le rapport du forum de décembre 2000 sur le Partenariat stratégique canado-américain (PSCA) intitulé *Building a Border for the 21st Century*. L'Accord canado-américain de 1995 sur la fron-

---

[28] Selon Jon Allen, directeur du Bureau de l'Amérique du Nord du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, bien avant le 11 septembre 2001, il était clair pour la plupart des gens présents dans cette salle et de nombreux responsables de part et d'autre de la frontière que le doublement de nos échanges commerciaux depuis la signature de l'ALENA exerçait une pression considérable à la frontière : il y avait des problèmes d'infrastructure, un nombre prodigieux de véhicules commerciaux et de personnes, et des ressources inadéquates. Jon Allen, Discours devant la Chambre de commerce de Sarnia-Lambton, le 25 octobre 2002.

[29] Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Trade with US Regions », dans *Le commerce canadien en revue : rapport trimestriel sur la performance du Canada*, supplément du *CanadExport*, troisième trimestre 2002, p. 4.

tière commune peut être vu comme un modèle de l'Accord sur la frontière intelligente.

Cependant, ces plans ne progressaient pas très rapidement; les explications fonctionnelles ne sont pas toujours satisfaisantes et de nombreuses questions qui mériteraient l'attention des autorités publiques demeurent non résolues.

Crise

Il faut parfois un choc pour surmonter l'inertie institutionnelle et provoquer un changement de politique. Nous pouvons citer de nombreux exemples historiques :

- La controverse sur la thalidomide et la sécurité des médicaments.
- Le discours « I Have a Dream », de Martin Luther King, et les droits civiques.
- Le massacre de l'École Polytechnique, au Canada, et la fusillade au Columbine High School, aux États-Unis, et le contrôle des armes à feu.[30]
- La découverte du trou dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique et les négociations mondiales en vue d'interdire les chlorofluorocarbures.

Bien que les germes d'un changement sur le plan de la sécurité et de l'amélioration de l'efficacité du commerce à la frontière aient déjà été en terre, c'est la crise du 11 septembre qui a fait passer ces dossiers de l'étape des délibérations à celle de l'action.

Les « deux heures qui ont ébranlé le monde » ont anéanti les certitudes au sujet de l'inviolabilité de l'Amérique et du continent. (« Il y a déjà quelque temps que la technologie et la mondialisation ont rendu illusoire la notion de 'ville sécuritaire et distincte sur la colline', mais nous en étions encore convain-

---

[30] Dan Wood et Jeffrey S. Peake, « The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting », *American Political Science Review*, vol. 92, n° 1, mars 1998, p. 174.

cus. »[31]) La disparition du sentiment de sécurité « au pays » a eu des répercussions immédiates dans les domaines diplomatique, militaire, politique et celui du renseignement – sans parler du subconscient américain. Même si tout n'a pas changé[32], la vie aux États-Unis – et dans le monde – ne sera plus jamais la même.

La crise frontalière dans les jours qui ont suivi le 11 septembre entre dans la catégorie des « mini-chocs ». Ce « mini-choc » a secoué l'économie canadienne et les opinions au Canada en causant de longs délais aux ports d'entrée et en forçant des usines canadiennes à réduire temporairement ou à interrompre leur production. Si les conditions à la frontière se sont améliorées en quelques jours, le désir d'éviter toute répétition de cette situation a rendu plus urgentes la création et la préservation de la sécurité matérielle et économique à la frontière.

---

[31] Jessica T. Mathews, « September 11, One Year Later: A World of Change », *Policy Brief*, Carnegie Endowment for International Peace, édition spéciale, vol. 18, août 2002.

[32] Pour reprendre les mots de Fred Halliday, « Il y a souvent deux réactions à tout événement historique marquant, les deux inadéquats ou carrément erronés : dire que tout a changé et dire que rien n'a changé. Cela était vrai à des tournants décisifs de l'histoire moderne : 1914, 1939 et, plus récemment, la révolution iranienne de 1979, la chute du Mur de Berlin en 1989, et l'occupation du Koweït par l'Iraq en 1990. À certains égards, la société et les relations entre les États ont continué comme auparavant. Derrière la rhétorique du changement, les États et les gens ont poursuivi leurs transactions, leurs échanges et leur vie. Alors même que ces événements dramatiques précipitaient les gens vers un monde nouveau, accompagné d'un déplacement matériel et psychologique, ils les incitaient du même coup à revenir à des thèmes et à des enjeux plus traditionnels : l'amour et la haine, la crainte et la solidarité, les inimitiés et les causes, en partie dissimulées par ce qui semble être le progrès, et les textes classiques de la politique, de la religion et de la poésie. » Fred Halliday, *Two Hours that Shook the World, September 11, 2001: Causes & Consequences*, London, Saqi Books, 2002, p. 213.

Changement de leadership politique

L'élaboration de l'ALE Canada-États-Unis a été facilitée par la similitude de vues sur la politique économique des gouvernements arrivés au pouvoir dans les années 80 (le gouvernement Mulroney au Canada et l'administration Reagan aux États-Unis). Une compatibilité similaire des philosophies économiques a prévalu durant les années 90, lorsque le premier ministre Jean Chrétien et le président Bill Clinton ont signé l'ALENA. Mais, avec la transition politique survenue aux États-Unis et la continuité politique observée au Canada, le climat a changé. Les différences d'orientations politiques ont été exacerbées par des frictions commerciales (touchant notamment au bois d'œuvre résineux, aux produits laitiers et, plus récemment, à la Commission canadienne du blé) et par des divergences de vues quant à la façon d'appliquer les résolutions des Nations Unies sur l'Iraq. Cependant, l'intérêt profond des deux pays à éviter toute perturbation économique, appuyée par les milieux d'affaires de part et d'autre de la frontière, et l'étendue et la profondeur de la coopération au niveau ministériel et aux niveaux des organismes et des ministères ont permis une mise en œuvre rapide des nouvelles mesures. On ne saurait toutefois en conclure que le changement politique a joué un rôle clé pour accélérer les choses dans le cas présent.

Mobilisation du soutien public

Quatrièmement, on peut déceler un signe de changement dans la hausse soudaine de l'intérêt politique et des pressions émanant du public. Lorsque quelque chose d'important se produit dans l'univers commercial, des personnes qui ne sont habituellement pas préoccupées par ces questions commencent à se manifester. Dans les années 80 :

> L'accord bilatéral entre le Canada et les États-Unis a déclenché un débat animé dans le public canadien, qui rappelle une époque antérieure où les droits tarifaires étaient le cheval de bataille des campagnes électorales. Pour les observateurs modernes du commerce interna-

> tional, l'attention soudaine accordée à la politique commerciale était tout à fait inattendue. L'étude de la plupart des questions de politique publique ressemble à l'étude des tremblements de terre : la tranquillité est l'état normal, mais lorsqu'il y a de l'activité, l'intérêt devient insatiable et quiconque possède une connaissance même sommaire du sujet jouit soudain de l'attention du public.[33]

Aujourd'hui, les débats et les conversations au sujet de notre relation avec les États-Unis occupent les ondes et constituent le thème de diverses émissions de télévision. Les Canadiens de toute provenance se font rappeler l'importance des échanges commerciaux avec les États-Unis pour l'économie canadienne. Un sondage réalisé par la firme Ekos auprès des Canadiens entre le 26 janvier et le 6 février 2002 a révélé que les gens étaient sensibilisés et intéressés aux questions canado-américaines, notamment celles touchant au commerce et à la sécurité, et qu'ils étaient généralement favorables à une plus grande harmonisation en matière de sécurité à la frontière et de facilitation des échanges commerciaux.[34]

Tout comme le mouvement en faveur du libre-échange avec les États-Unis a commencé à s'accélérer durant les années 80 sous l'impulsion de groupes tels que le Conseil économique du Canada, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, l'Institut C.D. Howe et les personnes ayant travaillé au *Rapport de la Commission Macdonald sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada* (1985), de nombreux groupes réclament aujourd'hui des changements dans les relations commerciales canado-américaines (en vue d'un commerce libre et sécuritaire). Prenons, par exemple, les initiatives suivantes:

- Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des Communes a inscrit

---

[33] Winham, *Evolution of Trade Agreements*, p. viii.

[34] Ministère des Affaires étrangères, « Canadians on North American Integration », 11 avril 2002.

les questions frontalières à son ordre du jour et produit un rapport sur la coopération à la frontière *(Vers une frontière sûre et propice à l'efficacité commerciale)*, qui met en relief la question du commerce sécuritaire.[35]

- L'attention suscitée par la déclaration de Thomas D'Aquino, dirigeant du Conseil canadien des chefs de la direction, sur la nécessité de « réinventer » les frontières et de forger un nouveau partenariat entre le Canada et les États-Unis en supprimant autant d'obstacles que possible au mouvement des personnes et des biens et en tournant notre attention vers la protection des points d'entrée au Canada et aux États-Unis à partir d'autres pays. Les idées qu'il a exprimées ont fait les manchettes:

  > Les Canadiens doivent prendre l'initiative, comme ils l'ont fait il y a deux décennies, lorsque nous nous trouvions encore une fois à un carrefour critique. À l'époque, la crise n'était pas liée au terrorisme mondial. Elle portait sur le protectionnisme commercial. Nous avons alors adopté une nouvelle vision ambitieuse – l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. L'histoire subséquente a fourni une preuve décisive de la justesse de ce choix. Le Canada et les États-Unis ont pris la bonne décision. Nous devons à nouveau prendre la bonne décision.[36]

- La Coalition pour des frontières sécuritaires et efficaces sur le plan commercial, qui réunit 45 associations d'affaires et entreprises du Canada, a été créée pour aider le gouverne-

---

[35] Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, Rapport du Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux, *Vers une frontière sûre et propice à l'efficacité commerciale*, novembre 2001; disponible sur le site www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/sintrp05-f.htm

[36] Thomas D'Aquino, « Security and Prosperity: The Dynamics of a New Canada-United States Partnership in North America », exposé devant l'assemblée générale annuelle du Conseil canadien des chefs de la direction, tenue à Toronto, le 14 janvier 2003 (Notes).

ment fédéral, par le dialogue et la coopération avec l'industrie, à solutionner les questions de commerce et de sécurité à la frontière. Les objectifs de la Coalition sont de recommander des mesures qui faciliteraient le mouvement des marchandises et des personnes à faible risque aux frontières du Canada, de renforcer la sécurité, les contrôles d'immigration et la gestion des frontières au Canada et, enfin, de resserrer la coopération entre le Canada et les États-Unis et d'autres pays afin de prévenir l'entrée de terroristes, d'immigrants illégaux et de marchandises illégales ou de contrebande dans les deux pays.[37]

- L'Institut C.D. Howe a insisté sur la nécessité d'élaborer une « vision ambitieuse » du commerce sécuritaire et a lancé une collection d'études, les « Border Papers », afin de promouvoir la discussion sur le commerce, l'intégration et la sécurité en Amérique du Nord.[38]
- Diverses chambres de commerce, au Canada et aux États-Unis, ont formé des groupes spéciaux et organisé des débats sur la façon dont le commerce sécuritaire pourrait toucher les affaires. Les membres de *l'Americans for Better Borders Coalition* (qui fait partie de la *United States Chamber of Commerce*) sont d'avis que le Congrès et les organismes responsables de la frontière (l'INS et les Douanes) doivent évaluer minutieusement les répercussions négatives sur le commerce légitime de toute nouvelle mesure appliquée à la frontière, tout en tenant compte du besoin de sécurité. Cet organisme est aussi d'avis que les frontières peuvent et doi-

---

[37] Coalition pour des frontières sécuritaires et efficaces sur le plan commercial, *Repenser nos frontières : un plan d'action*, 3 décembre 2001, p. ii. La Coalition est dirigée par les directeurs généraux des quatre principales associations horizontales d'entreprises au Canada – l'Association des manufacturiers et des exportateurs canadiens, la Chambre de commerce du Canada, le Conseil canadien des chefs d'entreprises et la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. (Ce rapport, et celui qui l'a précédé, intitulé *Repenser nos frontières : un plan d'action*, peut-être téléchargé du site www.cme-mec.ca/coalition/).

[38] Les *Border Papers* sont disponibles sur le site www.cdhowe.org.

vent constituer une ligne de défense contre ceux qui représentent une menace à la sécurité du pays, mais que les frontières doivent aussi permettre le commerce et les voyages légitimes. Une répartition et une utilisation efficaces de la technologie, du personnel et des infrastructures permettraient d'atteindre ces deux objectifs.[39]

- La revue spécialisée *Ideas That Matter* et le Munk Centre for International Studies de l'Université de Toronto, en collaboration avec plusieurs organismes canadiens voués à la politique publique tels que l'Institut de recherche en politiques publiques et la Fondation canadienne Donner, ont parrainé la série de conférences « Borderlines » présentée dans diverses villes du pays, sur le thème : *Le Canada en Amérique du Nord.*[40]
- La *Canadian-American Border Trade Alliance* a élaboré une stratégie « d'autorisation périmétrique » qu'elle a décrite dans un rapport intitulé *Perimeter Clearance Strategy: To Realize a Smart Border for the 21st Century* (avril 2002).[41]
- Un groupe de personnalités éminentes, dirigé par Peter McPherson, président de l'Université Michigan State, a fait

---

[39] Voir le site Web de la Chambre de commerce du Canada, www.chamber.ca, qui renferme des articles sur la question des frontières, et le site Web de la U.S. Chamber of Commerce, http://uschamber.com, qui renferme de l'information sur la *Americans for Better Borders Coalition*.

[40] Des renseignements sur les conférences « Borderlines » figurent sur le site www.borderlines.ca.

[41] Pour plus de détails sur la Canadian-American Border Trade Alliance et la stratégie « d'autorisation périmétrique », voir le site www.canambta.org. Jim Phillips, président et chef de la direction de la Canadian-American Border Trade Alliance insiste sur le fait que la stratégie élaborée par l'Alliance ne vise pas à faire disparaître la frontière entre le Canada et les États-Unis ni à créer une union douanière; au contraire, la « vision » de l'Alliance est axée sur la collaboration entre les États-Unis et le Canada pour renforcer la protection des frontières externes et accélérer le mouvement des personnes et des marchandises à faible risque à la frontière entre les deux pays. Jim Phillips, entrevue avec l'auteure, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 24 février 2003.

parvenir une lettre au président Bush et au premier ministre Chrétien pour leur conseiller des façons de maintenir une frontière à la fois perméable et sécuritaire[42].

Si cette question a servi de tremplin à certains pour préconiser une plus grande intégration nord-américaine[43], un périmètre de sécurité[44], une union douanière[45] ou une monnaie commune[46], la majorité des groupes luttent tout simplement pour obtenir plus de ressources et attirer davantage l'attention sur la notion de commerce sécuritaire.

Jeu de puissance

Enfin, ce qu'une puissance mondiale veut, elle l'obtient habituellement. Dans le vaste domaine des relations internationales,

---

[42] Peter McPherson, James Blanchard, Carol B. Hallett, Roger B. Porter, John P. Simpson, John F. Smith, Jr., Bob Stallman, Robert Teeter, J. Robinson West, George Weyerhauser, Derek Burney, David L. Emerson, James K. Gray, Michael Hart, Stanley Hartt, M. Daniel Johnson, Thomas Kierans, Angus Reid, David W. Strangway et Paul Tellier, « Letter to President George W. Bush and the Right Honourable Jean Chrétien », 26 novembre 2001, communiqué de presse de l'Université Michigan State.

[43] Wendy Dobson, « Shaping the Future of the North American Space: A Framework for Action », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 162, avril 2002; Michael Hart et William Dymond, « Common Borders, Shared Destinies: Canada, the United States and Deepening Integration », Centre des politiques commerciales et des lois, document publié sur Internet, disponible sur le site http://www.carleton.ca/ctpl/borders/hartdymondweb.htm; consulté le 27 novembre 2002.

[44] Stéphane Roussel, « Le Canada et le périmètre de sécurité nord-américain : sécurité, souveraineté ou prospérité? », *Options politiques*, avril 2002, p. 15-22.

[45] Rolf Mirus et Nataliya Rylska, « Economic Integration: Free Trade Areas vs. Customs Unions », dans *NAFTA and the New Millenium*, ouvrage publié sous la direction de P. Smith à paraître en 2003.

[46] Thomas J. Courchene, « The Case for Currency Union », déclaration préliminaire à la conférence intitulée *Borderlines: Canada's Options in North America*, tenue à Montréal les 1er et 2 novembre 2002.

la théorie de la stabilité hégémonique prévoit que la puissance dominante dicte les règles et établit l'ordre.[47]

Alors, que veulent donc les États-Unis? Certes, ce pays a acquis un « sens renouvelé de sa mission » (la défaite du terrorisme dans le monde).[48] Mais, du même coup, il n'est pas dans l'intérêt de l'Amérique de négliger la sécurité économique, qui est clairement reconnue par l'Administration et par les milieux d'affaires.

Même si l'on insiste souvent sur le fait que le Canada a besoin des États-Unis en termes commerciaux, les États-Unis ont presque autant besoin du Canada : le Canada est le plus gros marché d'exportation des États-Unis – plus important que le Japon et plus important que les quinze pays de l'Union européenne réunis;[49] pour 39 des 50 États américains, le Canada représente le plus important partenaire dans le commerce des marchandises. Par conséquent, il y aura probablement des pres-

---

[47] Lorsque la théorie de la stabilité hégémonique a été formulée pour la première fois par Charles Kindleberger, elle offrait une interprétation convaincante de la création des régimes de libre-échange entre le milieu du 19e siècle et le milieu du 20e siècle, soit l'époque de la *Pax Britannica* et celle de la *Pax Americana*, respectivement. L'impact de la Grande-Bretagne et des États-Unis sur le développement et l'application d'un ensemble de règles, d'institutions et de procédures monétaires a été renforcé par le fait que ces deux pays ont été, chacun à leur époque, des puissances économiques indiscutables. Au-delà de leur puissance, elles étaient prêtes à assumer un rôle de leadership, ayant intérêt à diffuser le libéralisme classique, un système reposant d'abord et avant tout sur un libre marché avec un minimum d'obstacles à la circulation des biens et du capital privés. Charles P. Kindleberger, « Systems of Economic Organizations », dans *Money and the Coming World Order*, sous la direction de David P. Calleo, New York, New York University Press, 1976; et Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1987, p. 72-77.

[48] Robert W. Tucker, « The End of a Contradiction – Special Issue: One Year On: Power, Purpose and Strategy in American Foreign Policy », *The National Interest*, automne 2002, p. 6.

[49] Michael Den Tandt, « Trade as Crucial to the U.S. as to Canada », *Globe and Mail*, 27 mars 2003, p. B2.

sions en faveur d'une plus grande sécurité matérielle et économique à court et à moyen terme.

Plusieurs des cinq facteurs se retrouvent dans la sphère du commerce et de la sécurité à l'heure actuelle, ce qui donne probablement une dimension plus concrète au commerce sécuritaire dans une perspective historique.

La vision économique

En termes économiques, y a-t-il des signes indiquant que le commerce sécuritaire est en voie de remplacer le libre-échange? Il importe de faire certaines distinctions en consultant la documentation sur ce point.

Les travaux réalisés jusqu'à maintenant peuvent être regroupés en quatre catégories :

a) Les études qui examinent les effets du 11 septembre sur le commerce et l'économie mondiale;
b) Les études qui examinent les effets d'éventuels attentats terroristes dans l'avenir;
c) Les études qui examinent les nouvelles mesures de sécurité perçues comme un « impôt de sécurité »;
d) Les études qui examinent les effets d'un nouveau régime permanent de commerce sécuritaire, englobant la possibilité d'un passage plus rapide de la frontière.

La dernière catégorie est la plus intéressante mais, malheureusement, c'est aussi celle où le moins de travaux ont été réalisés jusqu'à maintenant. Cela est compréhensible parce qu'il est trop tôt pour faire une évaluation qualitative ou quantitative définitive des répercussions de nouvelles modalités institutionnelles que l'on s'emploie encore à mettre en place. Cependant, cela ne veut pas dire qu'il n'est pas important de réfléchir à l'évolution future de la politique commerciale, puisqu'un examen des trois premières catégories nous donnera une assez bonne idée de la façon d'aborder la quatrième.

Les effets du 11 septembre

De nombreuses études ont déjà examiné l'incidence économique du 11 septembre sur les affaires et le commerce[50]. On craignait initialement que les attentats terroristes ne provoquent le chaos dans l'économie mondiale, puisque l'économie américaine a pratiquement cessé de fonctionner pendant plusieurs jours et que les marchés boursiers ont dégringolé partout dans le monde. Mais ça n'a pas été le cas. Même si le PIB des États-Unis au troisième trimestre a perdu environ un point de pourcentage – les lignes aériennes, les fabricants d'avions civils, l'hôtellerie, le tourisme, le commerce de détail, les assurances et les services postaux étant les secteurs les plus touchés – les marchés boursiers ont rebondi rapidement et une partie du fléchissement de l'activité économique observé au troisième trimestre a été rattrapée au quatrième; à l'échelle mondiale, les effets à court terme ont été encore plus modestes. Dans l'ensemble, l'économie mondiale a démontré une résilience remarquable au lendemain du 11 septembre. Dans la mesure où la croissance mondiale a été décevante, on estime que c'est surtout d'autres facteurs (notamment, la perte de confiance causée par des événements tels que les scandales comptables aux États-Unis) qui en ont été responsables.

Les effets d'éventuelles perturbations causées par des terroristes dans l'avenir

D'autres études ont examiné la question de savoir si les marchandises et les services pourraient continuer à traverser les

[50] Voir, par exemple, Dean C. Alexander et Yonah Alexander, *Terrorism and Business: The Impact of September 11, 2001*, Ardsley (N.Y.), Transnational Publishers, 2002; Patrick Lenain, Marcos Bonturi et Vincent Koen, *The Economic Consequences of Terrorism*, Document de travail n° 224, Département d'économique, Organisation de coopération et de développement économiques, 17 juillet 2002; et une série de commentaires rédigés par Dan Ciuriak, « The Economic and Trade Impacts of September 11 », Division de l'analyse commerciale et économique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2001.

frontières nationales de façon sécuritaire et fiable dans l'éventualité d'une autre perturbation causée par des terroristes.

Danielle Goldfarb et William Robson ont avancé quelques hypothèses préliminaires sur la façon dont la fermeture des frontières et d'autres perturbations liées à un éventuel attentat terroriste pourraient se répercuter sur les principaux secteurs de l'économie canadienne. Les auteurs estiment que les perturbations à la frontière pourraient toucher jusqu'à 45 p. 100 des exportations du Canada, 387 000 emplois et 2,5 milliards de dollars en investissements.[51]

Les répercussions sur l'investissement étranger sont celles qui pourraient être les plus inquiétantes. Les investisseurs étrangers qui envisageraient le Canada comme porte d'entrée du marché nord-américain devraient tenir compte du risque que représente un accès moins sécuritaire et plus coûteux aux États-Unis. La crainte qu'un resserrement des contrôles à la frontière puisse entraîner des délais suffisamment coûteux (et, ce qui est peut-être plus important, aggraver l'incertitude au sujet du temps requis et du traitement des biens franchissant la frontière), favoriserait l'investissement sur le marché plus important, soit celui des États-Unis. Dans ce contexte, certains des gains commerciaux découlant d'une fragmentation outre-frontière en vue d'exploiter la spécialisation de la production pourraient être réduits, alors que la notion de livraison « juste-à-temps » deviendrait « juste au cas ». Cela accroîtrait l'importance du « préjugé favorable au marché intérieur » tant au Canada qu'aux États-Unis, au détriment du commerce bilatéral. Du même coup, et notamment dans le secteur des services, on ne peut écarter tout à fait la possibilité qu'une partie de l'IED au Canada venant des États-Unis (ou vice versa) augmente simplement pour éviter d'avoir à régler des questions frontalières. En d'autres termes, le mode 3 – la présence commerciale – deviendrait plus intéressant que les autres modes de

---

[51] Voir Danielle Goldfarb et William B.P. Robson, *Risky Business: U.S. Border Security and the Threat to Canadian Exports*, The Border Papers, Institut C.D. Howe, n° 177, mars 2003.

prestation.[52] Ce qui est moins probable, cet effet (des usines distinctes pour desservir chaque pays) pourrait aussi s'observer dans le commerce des biens, notamment là où les économies d'échelle sont relativement limitées.

Réfléchissant à ces questions, Goldfarb et Robson soulignent que si les préoccupations en matière de sécurité font de la frontière un facteur d'obstruction du commerce plus important, certaines entreprises qui avaient planifié de produire au Canada pour desservir leurs succursales américaines ou leurs clients américains pourraient décider d'accroître leur capacité de production aux Etats-Unis.[53]

Une étude souvent citée de David J. Andrea et Brett C. Smith[54] montre la vulnérabilité de l'industrie de l'automobile à une éventuelle perturbation causée par des terroristes. L'étude décrit l'importance de maintenir les mouvements de composantes de part et d'autre de la frontière dans le mode de livraison juste-à-temps (JAT).[55] Les auteurs notent que les exportations

---

[52] Pour une analyse détaillée des questions liées au commerce des services, y compris les divers facteurs qui déterminent le choix du mode d'exécution de ces échanges, des questions de mesure des obstacles au commerce des services et un survol de la performance commerciale du Canada dans le secteur des services en vertu de quatre modes possibles, voir les chapitres 4 à 6 de l'ouvrage publié sous la direction de John M. Curtis et Dan Ciuriak, *La recherche en politique commerciale 2002*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2002, soit, respectivement : Brian R. Copeland, « Avantages et coûts de la libéralisation du commerce et des investissements dans le secteur des services : répercussions du point de vue de la théorie commerciale », p. 125-267; Ziqui Chen et Lawrence Schembri, « Mesure des obstacles au commerce des services : études et méthodes », p. 269-348; et Shenjie Chen « Le commerce et l'investissement dans le secteur canadien des services : performance et perspectives », p. 349-427.

[53] *Ibidem*, p. 13.

[54] David J. Andrea et Brett C. Smith, *The Canada-US Border: An Automotive Case Study*, Center for Automotive Research and Altarum Institute, janvier 2002.

[55] Le JAT est un système dans lequel les composantes sont expédiées aux sites de production uniquement au moment où elles sont requises pour économiser sur les coûts d'entreposage.

liées à l'automobile représentent près de 20 p. 100 des exportations totales du Canada aux États-Unis, tandis que les importations liées aux produits de l'automobile représentent aussi 20 p. 100 de l'ensemble des importations du Canada en provenance des Etats-Unis.[56] En 2000, le commerce des produits de l'automobile entre le Canada et les États-Unis était évalué à 78,2 milliards de dollars US.[57] Les échanges de produits de l'automobile entre les deux pays représentent 97 p. 100 de toutes les exportations de produits de l'automobile du Canada et 79 p. 100 de toutes les importations de ces produits au Canada. Une telle interdépendance signifie que l'efficacité aux points de passage de la frontière entre le Canada et les États-Unis revêt une importance primordiale. Avant les événements tragiques du 11 septembre, les spécialistes de la logistique qui avaient élaboré le système actuel de livraison juste-à-temps prévoyaient un délai variant entre 20 et 30 minutes pour dédouaner les produits à la frontière canado-américaine. [...] S'éloigner de cette fenêtre temporelle pourrait réduire la rentabilité des usines de montage de véhicules d'environ 60 000 dollars l'heure, et de 2 000 à 7 500 dollars US l'heure dans les principales usines de composantes de premier niveau (individuellement).[58]

Les effets de la sécurité perçus comme un impôt de sécurité

Selon divers auteurs, la confiance à l'égard de la capacité de déplacer des biens et des services au-delà des frontières nationales, rapidement et à coût raisonnable, a aussi diminué par suite des *mesures* prises pour prévenir un attentat terroriste. Les dépenses relatives aux stocks, aux assurances, à l'administration, aux transports et à la distribution (perçues comme un « impôt de sécurité ») sont en hausse et influent sur la performance globale

---

[56] *Ibidem*, p. 3.

[57] *Ibidem*, p. 1. Ce chiffre comprend des échanges de véhicules automobiles d'une valeur de 43,6 milliards de dollars US et des échanges de pièces d'automobile d'une valeur de 34,6 milliards de dollars US.

[58] *Ibidem*, p. 18.

de la chaîne d'approvisionnement. Un courant de la documentation stimulé par les études de John Helliwell et de John McCallum a contribué à jeter un meilleur éclairage sur cette question et à montrer que, même en faisant abstraction des considérations relatives à la sécurité, l'« effet de la frontière » est étonnamment élevé.[59]

Même avant les événements du 11 septembre, le coût non tarifaire moyen à la frontière était estimé à environ 5 p. 100 du prix de facturation final d'un produit. Dans les secteurs sensibles au commerce, ce coût est évalué à entre 10 et 13 p. 100.[60]

L'Economic Strategy Institute estime que le coût aux États-Unis d'un nouveau palier de sécurité pourrait atteindre 0,5 p. 100 du produit intérieur brut américain, soit environ 51 milliards de dollars annuellement. »[61] L'Organisation de coopération et de développement économiques a calculé, pour sa part, que les mesures de sécurité pourraient hausser le coût *ad valorem* du commerce international dans une proportion aussi élevée que 1 à 3 points de pourcentage. Selon l'organisme, puisque l'élasticité des flux commerciaux par rapport aux coûts de transaction varie entre -2 et -3 p. 100, cela pourrait signifier un fléchissement important des échanges internationaux, ce qui

---

[59] L'« effet de la frontière » est la régularité empirique avec laquelle les transactions ont le plus de chance de se dérouler entre deux régions d'un même pays, par opposition à la situation où les transactions supposent de franchir une frontière internationale, en neutralisant les effets de la taille de la population, des revenus, etc. Cet effet peut traduire des coûts non observés du commerce. Voir John F. Helliwell, *National Borders, Trade and Migration*, Working Paper 6027, Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, 1997; John McCallum, « National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Patterns », *American Economic Review*, vol. 85, juin 1995, p. 615-623; John M. Curtis et Shenjie Chen, « Trade Costs and Changes in Canada's Trade Pattern », à paraître en 2003; enfin, James E. Anderson et Eric van Wincoop, *Borders, Trade and Welfare*, Working Paper 8515, Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, 2001.

[60] Andrew Shea, « Border Choices: Balancing the Need for Security and Trade », rapport spécial, Conference Board du Canada, octobre 2001, p. 2.

[61] Economic Strategy Institute, cité dans Garrett Wasny, *September 11 and International Trade: How 9/11 Changes Global Business*, 2002, p. 5.

aurait une incidence défavorable sur l'ouverture, la productivité et la croissance de la production à moyen terme. Ainsi, un juste équilibre entre l'efficience et la sécurité à la frontière doit être trouvé, idéalement d'un commun accord des partenaires commerciaux et sur une base non discriminatoire.[62]

Les effets d'un régime permanent de commerce sécuritaire

La probabilité et les effets d'un « juste équilibre » est ce qui nous intéresse au premier chef. Comme il ressort de la documentation sur les coûts de la sécurité, il y a beaucoup de travail à faire pour relever les défis qui se posent sur le plan de la sécurité et pour atténuer les préoccupations dans les milieux du commerce. Bien entendu, si l'on est convaincu que l'initiative de la frontière intelligente donnera de bons résultats, ces craintes peuvent être apaisées – et l'ordre (un nouvel ordre qui remplacerait l'incertitude) prévaudrait, réduisant à terme le délai de transit des biens et des services. Ce que les études précitées n'ont pas examiné, toutefois, est la mesure dans laquelle un état de permanence pourra influer sur les échanges commerciaux. Ces études supposent que les inconvénients économiques associés aux flux seront toujours présents et ils écartent ou négligent la possibilité que la guerre au terrorisme, contrairement aux autres guerres qui prennent fin après quelques semaines, mois ou années, pourrait durer indéfiniment. Pour reprendre les mots de Dick Cheney, vice-président des États-Unis, la sécurité accrue et la vigilance constante sont la nouvelle normalité.[63] On peut penser qu'il y aura suffisamment de temps pour s'ajuster.

L'initiative de la frontière intelligente réussira-t-elle à changer les choses une fois entièrement réalisée?

Les données statistiques disponibles ne nous permettent pas encore d'observer un changement notable, positif ou négatif. Il est juste d'affirmer que les grandes entreprises pourraient profi-

---

[62] Leanin et coll., « Economic Consequences », OCDE, p. 5.

[63] Dick Cheney, cité par Bob Woodward, « Cheney Says War Against Terror May Never End », *Washington Post*, 21 octobre 2001, p. A1.

ter davantage que les plus petites, alors que le commerce sécuritaire semble déjà modifier le contexte concurrentiel. Même si toute entreprise apte à fournir des données et des documents précis et capable de se conformer systématiquement à la nouvelle réglementation commerciale pourrait profiter du fait que ses expéditions seront traitées plus rapidement (ce qui est certes un avantage concurrentiel), les grandes entreprises sont mieux en mesure de relever les nouveaux défis que les plus petites en raison d'un plus grand volume de commerce et de ressources en capital plus importantes. Et, comme s'il fallait prouver ce point, notons que les premières sociétés à avoir adhéré au programme EXPRES sont Ford, General Motors, DaimlerChrysler, Target, Sara Lee Corporation, Kodak Canada et Dupont.

En résumé, nous ne saisissons pas encore pleinement les répercussions économiques du « commerce sécuritaire » sur la croissance. Si les prévisions à long terme nous incitent à conclure que nous pourrions connaître un commerce encore plus libéralisé, comme le propose la vision officielle, nous devrons encore attendre quelque temps avant de pouvoir nous prononcer. Néanmoins, il y a des risques manifestes puisque le coût des échanges internationaux a augmenté.

La vision « sur le terrain »

Une visite à l'un des postes frontaliers révèle les nombreux « obstacles » auxquels doit faire face actuellement le commerce sécuritaire – au sens figuré et littéral. Le pont Ambassador qui relie Windsor et Détroit a été ainsi baptisé pour symboliser l'expression visible de l'amitié de deux peuples qui partagent des idées et des idéaux semblables.[64] Les États-Unis exportent davantage par le pont Ambassador qu'ils ne le font en direction de la Chine, de l'Allemagne ou du Royaume-Uni. Pour le Canada, ce pont revêt une importance encore plus critique : envi-

[64] Nom donné à l'ouvrage par son constructeur, Joseph Bower. Information disponible sur le site www.ambassadorbridge.com/ facts.html.

ron 8 p. 100 du produit intérieur brut canadien provient des exportations expédiées par ce pont.[65]

Tout considéré, plus de 32 millions de véhicules, voitures et camions franchissent annuellement le pont Ambassador, le pont Blue Water et le tunnel Détroit-Windsor. Les camionneurs ont un dicton : si vous le fabriquez, nous le transportons. En valeur, 80 p. 100 des biens échangés entre le Canada et les États-Unis sont expédiés par camion ou chemin de fer[66].

Étant donné que le programme EXPRES a été conçu à partir des programmes de sécurité actuels de la chaîne d'approvisionnement – le programme d'autocotisation des douanes et des partenaires pour la protection (PAD/PPP) au Canada, et le Customs Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) aux États-Unis, de nombreuses entreprises de transport ont été lentes à faire la transition.[67] Et, contrairement aux programmes qui l'ont précédé, les participants au programme EXPRES doivent assumer des frais pour y adhérer. Les entreprises tiennent aux programmes PAD/PPP et C-TPAT et elles les utiliseront aussi longtemps qu'elles le pourront. Le programme EXPRES a été inauguré le 13 décembre 2002 au poste frontalier Détroit-Windsor.

.ais les choses évoluent.

La voie réservée au programme EXPRES est maintenant opérationnelle. General Motors utilise actuellement 600 ca-

---

[65] John Lippert et Erik Schatzker, « Matty's Bridge », *Bloomberg Markets*, mars 2003, p. 77.

[66] Shea, « Border Choices », p. 2.

[67] Rufus Mills, un camionneur de l'Alabama employé par Falcon Transportation and Forwarding Corporation, est l'un des 31 transporteurs commerciaux qui, en date du 23 janvier 2003, avait adhéré au programme EXPRES. Ses documents de citoyenneté ont été examinés, on a pris ses empreintes digitales ainsi qu'une photo numérique (sa demande de permis de conducteur commercial EXPRES avait déjà fait l'objet d'une évaluation de risque par les responsables des douanes et de l'immigration du Canada et des États-Unis). Il devrait bientôt recevoir sa vignette de conducteur commercial EXPRES et il demeure enthousiaste à l'égard de ce processus, n'étant préoccupé que par la nécessité de livrer sa cargaison à temps. Selon lui, les avantages du commerce sécuritaire sont encore difficiles à discerner.

mions EXPRES par semaine aux trois grands ports de Détroit, Port Huron et Buffalo. À la fin de mars 2003, il y avait 1 100 importateurs approuvés en vertu des programmes EXPRES et C-TPAT, et quelque 100 transporteurs y étaient inscrits. Des appels sont faits quotidiennement par les agents des services de protection de la frontière et des douanes des États-Unis aux camionneurs déjà pré-approuvés pour les inciter à compléter les formalités (en allant passer une entrevue au centre d'inscription) et à adhérer au programme.

Et si le programme NEXUS a démarré sans grande publicité au pont Ambassador (le lendemain, les journaux locaux n'ont même pas fait mention de l'événement), l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, le United States Immigration and Naturalization Service et le United States Customs Service étaient prêts, la fois suivante, lorsque le programme NEXUS a été inauguré au tunnel Détroit-Windsor.[68]

De nombreux groupes attendaient avec impatience l'ouverture de la voie NEXUS – dont des infirmières canadiennes travaillant dans les hôpitaux de la région de Détroit. « Depuis les événements du 11 septembre, nous devons vivre quotidiennement dans l'incertitude, ne sachant pas s'il faudra 20 minutes ou deux heures pour franchir la frontière et se rendre au travail », a expliqué Mary Anne Rizza, spécialiste en recrutement pour le St. John Health System, de Détroit. « Les délais affectent non seulement nos vies personnelles – nous avons tous des familles – mais elles touchent aussi nos collègues de travail qui ne peuvent quitter leur quart avant que le prochain quart ne se présente. Nous attendions tous avec impatience le lancement de ce programme. »[69]

---

[68] Un avis aux médias avait été diffusé auparavant et une cérémonie inaugurale, présidée par Rocco Delvecchio, Consul général du Canada à Détroit, a eu lieu pour marquer l'événement, y compris une démonstration de la technologie utilisée dans la voie NEXUS.

[69] Mary Anne Rizza, citée dans « Technology at the Border: NEXUS and FAST are Speeding the Flow of People and Goods at the Ambassador Bridge, Blue Water Bridge and the Detroit-Windsor Tunnel », *Detroiter*, janvier-février 2003, p. 30.

Windsor subit encore les contrecoups des pertes subséquentes aux événements du 11 septembre, bien que le problème soit avant tout lié aux difficultés du trafic routier et non à la sécurité. La congestion à la frontière constituait déjà un sérieux problème avant le 11 septembre au poste frontière Windsor-Détroit et le problème s'est encore aggravé par la suite. Cependant, l'achalandage général ayant diminué, les délais d'attente sont légèrement inférieurs à ce qu'ils étaient avant le 11 septembre (et certainement beaucoup moins longs que dans les jours qui ont suivi le 11 septembre). Le tourisme est actuellement en baisse – moins d'Américains traversent la frontière pour visiter le casino[70], les restaurants et d'autres destinations auparavant populaires à Windsor. Comme de nombreuses autres collectivités frontalières au Canada et aux États-Unis, Windsor est fortement tributaire de ce qui se passe à la frontière. Chaque jour est une lutte, explique le maire de la ville, Michael Hurst.[71]

Sur les routes, dans les ports et aux gares de triage ferroviaire, il y a encore beaucoup de travail à accomplir partout sur le continent. Le commerce sécuritaire prend forme sur le terrain, mais lentement.

La vision normative

Enfin, nous posons la question suivante : Le commerce sécuritaire *devrait-il* remplacer le libre-échange? Quelles sont les conséquences normatives d'un commerce sécurisé? Si nous envisageons uniquement la question de savoir si le commerce sé-

---

[70] Comme l'a décrit un auteur, chaque nuit, les puissants faisceaux lumineux installés sur la toiture du Casino de Windsor balaient le ciel, comme s'ils étaient à la recherche des milliers d'Américains qui, jadis, se rendaient ici quotidiennement pour tenter la chance. Tim Jones, « Windsor Businesses Feel Security Pinch », *Chicago Tribune Online Edition*, article paru sur Internet le 8 octobre 2001; disponible sur le site http://www.chicago tribune.com/news/showcase; consulté le 8 janvier 2003.

[71] Michael Hurst, maire de Windsor, entrevue avec l'auteure, Windsor City Hall, Windsor, Ontario, le 22 janvier 2003.

curitaire devrait ou non remplacer le libre-échange, quelle devrait être la réponse?

Plusieurs principes entrent en jeu. La façon dont ils sont pondérés et évalués par les principaux intervenants déterminera vraisemblablement la forme et les résultats du commerce sécuritaire.

Un article paru en 1975 laissait entrevoir les arbitrages liés au fait de vivre à l'âge du terrorisme. Ainsi, David Fromkin écrivait : « Dans nos vies personnelles, nous devons parfois choisir entre vivre confortablement et vivre longtemps. Dans les années à venir, la société politique devra probablement faire face à un choix similaire ». Craignant qu'une société ouverte ne nous expose à la menace de destins de plus en plus terribles et fatals, il se demandait : Avons-nous le stoïcisme de supporter tout cela? Serons-nous tentés de renoncer à nos valeurs politiques et morales? Serons-nous prêts à continuer à payer un prix de plus en plus élevé pour combattre les terroristes en refusant de réagir comme ils voudraient que nous réagissions?[72]

Selon certains, le maintien du commerce mondial est plus important que jamais. Selon leur argument, si nous devons combattre le terrorisme, nous devons le combattre en maintenant la croissance économique et non en sacrifiant la valeur d'une société économique ordonnée et ouverte au profit d'un ordre fermé.

Cet argument – préservons nos valeurs afin de ne pas laisser les terroristes « gagner » – a été repris par Richard Zoellick, représentant au commerce des États-Unis, dans un éditorial paru dans le *Washington Post* qui a beaucoup fait parler. Intitulé « Countering Terror With Trade », l'article postulait que l'Amérique et ses alliés devaient défendre énergiquement les valeurs qui « sont au cœur de cette lutte opiniâtre ». Zoellick est d'avis que le commerce représente « bien plus que l'efficience économique ». Selon lui, il s'inscrit dans un cadre plus large de valeurs qui nous définissent par rapport à nos ad-

---

[72] David Fromkin, « The Strategy of Terrorism », *Foreign Affairs*, vol. 53, n° 3, avril 1975, p. 697-698.

versaires : l'ouverture, l'échange pacifique, la démocratie, la règle de droit, la compassion et la tolérance.[73]

Alors que la nation était en deuil, le représentant au commerce des États-Unis plaidait pour que l'on transmette un message au reste du monde, en lui disant que la croissance économique ne serait pas entravée et que l'espoir dans l'avenir ne s'était pas éteint. Zoellick exhortait l'Administration dont il faisait partie à « façonner l'histoire en levant le drapeau du leadership économique américain », comme Franklin D. Roosevelt l'avait fait pour battre en brèche le protectionnisme durant la Grande Dépression.[74]

Cet argument trouve un écho particulier dans le fait que les attentats du 11 septembre ont constitué, littéralement et de façon saisissante, une attaque contre le commerce (et la finance) lui-même. Le World Trade Centre (WTC) abritait des courtiers, des compagnies d'assurances, des détaillants, des banquiers, des avocats, des agents et beaucoup d'autres fournisseurs de services commerciaux essentiels; il était considéré comme un carrefour du commerce. L'Association des centres du commerce international, dont faisait partie le WTC de New York, regroupe des exportateurs, des importateurs et des fournisseurs de services de près de 100 pays (au total, il y a 300 CCI).[75]

Dans un article intitulé « Why You? », Michael Lewis écrit :

> Les personnes qui travaillent dans les marchés financiers ne sont pas simplement des symboles mais aussi des praticiens de la liberté. Ils ne souffrent aucune contrainte dans leurs ambitions privées et ils travaillent fort, bien que de façon involontaire, pour libérer les autres de leurs contraintes. Cela fait d'eux, presque par défaut, l'antithèse spirituelle des fondamentalistes reli-

---

[73] Robert B. Zoellick, « Countering Terror with Trade », *Washington Post*, 20 septembre 2001, p. A35.

[74] *Ibidem*.

[75] « About the World Trade Centers Association ». Pour plus d'information, consulter le site : http://iserve.wtca.org/awtc/about.html.

gieux dont l'action repose sur la négation de la liberté personnelle au nom d'une puissance putativement supérieure.[76]

Ainsi, dans *The Economist*, on affirmait qu'il est difficile d'exagérer le courage démontré par les entreprises du secteur financier qui ont repris leurs activités deux jours seulement après les attentats, par exemple Cantor Fitzgerald, un important courtier intermédiaire sur le marché des obligations gouvernementales, qui a perdu 658 de ses 1 000 employés de New York le matin du 11 septembre.[77] Le même courage a incité les entreprises, jusqu'à maintenant, à ne pas laisser le commerce et le libre-marché battre en retraite.

Le risque que des emplois soient menacés si nous nous retranchons sur le continent est la vision dominante dans les milieux d'affaires et l'industrie. Ces milieux reconnaissent souvent que le trafic bilatéral franchissant la frontière sur une base quotidienne, hebdomadaire et annuelle est le moteur même de l'économie mondiale. Il crée des emplois et produit de la richesse dont beaucoup dépendent. En Ontario seulement, près d'un million d'emplois reposent sur les exportations aux États-Unis. Les échanges bilatéraux entre l'Ontario et l'État voisin du Michigan atteignaient près de 97 milliards de dollars en 2000.[78]

Par ailleurs, certaines personnes, notamment à Washington, craignent qu'en accordant trop d'attention à la facilitation du commerce parallèlement à l'application de la réglementation affaiblira la sécurité.[79] L'attention accordée à la facilitation du

---

[76] Michael Lewis, « Why You? », *New York Times*, 23 septembre 2001.

[77] *The Economist*, « Carrying On », 22 septembre 2001.

[78] Infrastructure Canada, « Investissement de 300 millions de dollars des gouvernements fédéral et ontarien au point de passage de Windsor », communiqué de presse du 25 septembre 2002; disponible sur le site www.infrastructurecanada.gc.ca/bif/publication/newsreleases; consulté le 13 janvier 2003.

[79] Hillary Clinton, « Border Security is Homeland Security », lettre parue sur Internet le 16 octobre 2001; disponible sur le site http://clinton.senate.gov/news; consulté le 29 novembre 2002.

commerce dans l'Accord sur la création d'une frontière intelligente n'a pas échappé à l'œil critique de Matthew Mingus :

> Selon la rhétorique [de la frontière intelligente], le mouvement efficient du commerce et du trafic ordinaires permettra aux responsables de la surveillance de la frontière de cibler les personnes et les marchandises « à risque élevé ». Cela est logique; cependant, l'une des conséquences imprévues d'une telle politique pourrait être une concentration accrue du commerce et du tourisme à un nombre restreint de postes frontaliers. »[80]

Une concentration accrue à la frontière sans sécurité adéquate pourrait s'avérer une situation très dangereuse.[81]

Même si personne ne souhaite exposer le continent à des risques extrêmes, certains se demandent : quel est le prix de la sécurité? En renforçant les mesures de sécurité, il y a inévitablement des arbitrages touchant aux libertés civiles et à la souveraineté.[82] Le recul des libertés civiles et l'avènement d'une ère de « *big brother* » – une surveillance envahissante, la redéfinition de la juste procédure – ont été plus particulièrement

---

[80] Matthew S. Mingus, « Economic Security Not So Cheap as *Smart Border Declaration* Implies: Suggestions for Long-term Trade Deconcentration on the Canada-U.S. Border », texte présenté au *Journal of Borderland Studies*, novembre 2002, p. 1.

[81] Deux spécialistes mondiaux des armes nucléaires, Graham Allison et Andrei Kokoshin, affirment : « Est-il possible qu'un terroriste nucléaire frappe de nos jours? Notre réponse réfléchie est : oui, sans hésitation et sans aucun doute. Cela est non seulement une possibilité, mais en fait la menace à la sécurité nationale la plus urgente qui n'ait pas encore été envisagée, tant aux États-Unis qu'en Russie ». Graham Allison et Andrei Kokoshin, « The New Containment: An Alliance Against Nuclear Terrorism », *The National Interest*, automne 2002, p. 35.

[82] La perte de souveraineté préoccupe notamment les Canadiens – une coopération accrue avec les États-Unis entraînera-t-elle la disparition de notre frontière? Drew Fagan, « It's the Year 2025…There is no U.S. Border; Has Canada Become the 51st State? », *Globe and Mail*, 16 mars 2002; article paru sur Internet; disponible sur le site www.globeandmail.com/series/ borders; consulté le 6 janvier 2003.

étudiés.[83] La « philosophie omniprésente »[84] de l'application proactive de la loi préoccupe un certain nombre d'Américains habitués à vivre dans un pays où la liberté personnelle est plus jalousement gardée que partout ailleurs dans le monde.

Manifestement, ce qui importe, sur le plan normatif, *est de réaliser un juste équilibre*. En ce sens, le commerce sécuritaire devrait et probablement en viendra (dans la mesure où ces facteurs sont connus et acceptés par les décideurs) à remplacer le régime actuel.

Conclusion

Au cours du dernier demi-siècle, au fil de diverses rondes de négociations bilatérales, régionales et multilatérales (dont celle en cours depuis la rencontre de Doha, au Qatar), les pays ont tenté d'ajuster leurs politiques pour en arriver graduellement à un résultat aussi apaisant (et, ainsi, prospère) que possible pour la société internationale – ce « lien commun des intérêts et des interactions »[85], que l'on appelle aussi le libre-échange. Tout en n'étant pas parfait, le monde a fait de grands progrès.

Avec l'avènement d'une nouvelle ère d'incertitude, marquée par le péril du terrorisme, le Canada et le monde ont été forcés de modifier la façon de commercer. L'ordre s'est trouvé menacé. Une observation étonnante est que les échanges commerciaux ont été peu touchés. Le commerce sécuritaire est en voie de remplacer la notion traditionnelle de libre-échange – ironiquement, le commerce pourrait dorénavant être encore plus libre outre d'être plus sécuritaire.

L'initiative de la frontière intelligente a été appelée « frontière de l'avenir » et « modèle pour le monde ».[86]

---

[83] *The Economist*, « A Question of Freedom », le 8 mars 2003, p. 29-31.

[84] Jonathan Stevenson, « How Europe and America Defend Themselves », *Foreign Affairs*, vol. 82, n° 2, mars-avril 2003, p. 78.

[85] David Ricardo, cité dans Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, p. 174.

[86] Tom Ridge, communiqué de presse, juin 2002.

Bien qu'il soit trop tôt pour mesurer l'impact d'un nouveau régime de commerce sécuritaire, nous avons procédé à l'examen qui précède afin de voir si quelque chose de nouveau se profilait à l'horizon – un nouvel ordre économique mondial sous la forme du commerce sécuritaire. Comment les autorités répondraient-elles à la question? Les historiens et les politicologues? Les économistes? Ceux qui évoluent sur la ligne de front – les courtiers en douanes, les camionneurs, les patrouilleurs? Les personnes vivant dans les collectivités frontalières? Les arbitres de la déontologie? Tous disent : oui.

Même si ce document a porté principalement sur la dimension nord-américaine du commerce et de la sécurité – ces questions ont des répercussions partout dans le monde. Incidemment, ce problème déborde l'hémisphère – comme George Haynal, du Conseil canadien des chefs de la direction l'a récemment souligné à Ottawa, nous avons un problème d'envergure mondiale sur les bras. Dans le contexte de l'après 11 septembre, la sécurité et le commerce entre le Canada et les États-Unis sont « l'affaire de tout le monde ».[87] Le périmètre américain se déplace de la frontière nationale des États-Unis jusqu'aux points de départ à l'étranger, et la plupart des pays – non seulement les États-Unis et le Canada – renforcent les mesures de sécurité qui s'appliquent à la chaîne d'approvisionnement. Ainsi, un nouveau régime de commerce sécuritaire a été constitué dans la région de l'APEC : le *Secure Trade in the APEC Region* (STAR), au terme de la rencontre des dirigeants économiques de l'APEC à Los Cabos, en 2002. Nous prévoyons que les ordres du jour qui, auparavant, étaient presque exclusivement consacrés aux aspects économiques, mettront de plus en plus l'accent sur les préoccupations en matière de sécurité, comme ce fut le cas au Sommet du G8, à Kananaskis, en juin 2002.

Une nouvelle ère commerciale a débuté.

---

[87] George Haynal, vice-président principal, Conseil canadien des chefs de la direction, entrevue réalisée par l'auteure au siège du CCCD, à Ottawa, Ontario, le 28 janvier 2003.

Partie II:

Questions systémiques dans le Cycle de Doha

La lutte pour la légitimité à l'OMC

Debra P. Steger*

Introduction

L'Organisation mondiale du commerce (OMC), créée en 1995, fait face à deux défis importants qui touchent à sa légitimité et à sa crédibilité en tant qu'organisation internationale.

Le premier est de rendre son système interne de prise de décision plus transparent et inclusif, notamment pour les pays en développement et les pays les moins développés (qui représentent aujourd'hui plus de 100 de ses 146 Membres). C'est le défi de la « légitimité interne ».

Le second défi est de répondre aux critiques de l'extérieur – principalement des organismes non gouvernementaux (ONG) et des intervenants non étatiques – qui soutiennent que l'OMC est une entité supranationale fermée, non démocratique et bureaucratique/autocratique. C'est le problème de la « légitimité externe ». Le défi de la légitimité externe se pose, en partie, parce que l'OMC administre un ensemble complexe d'accords qui ont des répercussions profondes sur des sujets qui relèvent normalement des gouvernements nationaux ou infranationaux – par exemple la propriété intellectuelle, les normes de santé et de sécurité, la réglementation des services et les subventions. En outre, le système de règlement des différends, dont la juridiction est obligatoire et les décisions exécutoires, ressemble davantage aux systèmes judiciaires nationaux que les mécanismes internationaux d'arbitrage volontaire habituels.

* Debra P. Steger est avocate-conseil pour la firme Thomas & Partners, à Ottawa (Canada), et ancienne directrice du Secrétariat de l'Organe d'appel de l'OMC. Ce texte a été rédigé à titre personnel; les opinions qui y sont exprimées sont celles de l'auteure et ne peuvent être attribuées aux institutions auxquelles elle a été affiliée ou au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada.

En ce qui a trait à la question de la légitimité interne, je soutiendrais que la difficulté que posent les procédures décisionnelles de l'OMC ne découle pas de déficiences au niveau des règles, mais plutôt de la préférence révélée des Membres de l'OMC pour procéder généralement par voie de consensus, aussi laborieuse que puisse être cette façon de procéder. Modifier la procédure décisionnelle ne changera probablement pas l'attitude des Membres de l'OMC. En outre une modification des règles de décision ne ferait qu'aggraver les problèmes de légitimité interne au sein de l'OMC, parce que cela renforcerait la perception des pays en développement qu'ils ne sont pas partie aux processus de prise de décision. Cependant, l'OMC est devenue une entreprise très complexe et elle a besoin d'un organe plus restreint que le Conseil général pour régler les nombreuses questions administratives, procédurales et internes qui se posent, et pour aider à définir les priorités et à donner une orientation au système. À mon avis, un conseil de gestion pourrait être conçu de manière à inclure tous les Membres de l'OMC.

En ce qui a trait à la question de la légitimité externe, c'est le système de règlement des différends qui a attiré le plus l'attention ces dernières années. Si les organes politiques et législatifs de l'OMC ont été jugés faibles et incapables de prendre des décisions, le système de règlement des différends de l'OMC est au contraire perçu par la plupart des délégations et des observateurs comme extrêmement efficace – certains diraient même « trop énergique ».[1]

---

[1] Dans un discours prononcé devant le Conseil allemand des relations extérieures à Berlin, le 27 novembre 2001 (après la rencontre ministérielle de Doha), le Commissaire au commerce de l'Europe, Pascal Lamy, a affirmé que « l'OMC est, par essence, une institution aux pieds d'argile. ... L'OMC possède une réglementation abondante, dont un système de règlement des différends particulièrement puissant (d'aucuns diront même trop puissant), mais sa machine à réglementer est maladroite et parfois même chaotique, les décisions étant adoptées par consensus, le plus souvent à l'issue de réunions ministérielles bisannuelles intermittentes. » Le discours de Pascal Lamy, Commissaire en charge du commerce de l'Europe, est disponible sur le site http://europa.eu.int/comm/commissioners/lamy/speechesarticles/spla86_fr.htm.

Dans une large mesure, cette critique générale de l'OMC émane des États-Unis. On a de plus en plus l'impression à Washington – notamment parmi les juristes qui représentent les industries américaines dans des causes portant sur des mesures antidumping, compensatrices et de sauvegarde – que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel de l'OMC ont « outrepassé » leur fonction et légiféré dans des causes récentes.[2] On prétend que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont ignoré l'intention des négociateurs des textes juridiques de l'OMC et créé de nouveaux droits et obligations fondés sur leurs propres objectifs de politique. Ce faisant, soutient-on, les organes de règlement des différends compromettent la légitimité des accords de l'OMC, l'OMC elle-même, son système de règlement des différends et même les négociations commerciales futures.[3] Certains ont fait valoir que le déséquilibre apparu entre le volet judiciaire et le volet législatif de l'OMC constitue une sérieuse lacune constitutionnelle.[4] C'est sur cette toile de fond que les États-Unis, de concert avec le Chili, ont déposé une proposition

---

[2] Voir John Greenwald, « WTO Dispute Settlement: An Exercise in Trade Law Legislation? », James P. Durling, « Deference, by Only When Due: WTO Review of Anti-Dumping Measures », et Richard O. Cunningham et Troy H. Cribb, « A Review of WTO Dispute Settlement of US Anti-Dumping and Countervailing Duty Measures », dans *Journal of International Economic Law*, vol. 6, n° 1, mars 2003, p. 113, 125 et 155. Voir aussi Paul C. Rosenthal et Jeffrey S. Beckington, « Dispute Settlement Before the World Trade Organization in Antidumping, Countervailing and Safeguard Actions: Effective Interpretation or Unauthorized Legislation? », discours prononcé lors d'une conférence organisée par le Comité du droit commercial et douanier de l'Association internationale du Barreau sur le thème de l'évolution du droit de l'OMC, à Genève, en Suisse, les 20 et 21 mars 2003.

[3] Paul C. Rosenthal et Jeffrey S. Beckington, « Dispute Settlement Before the World Trade Organization in Antidumping, Countervailing and Safeguard Actions: Effective Interpretation or Unauthorized Legislation? », discours prononcé lors d'une conférence organisée par le Comité du droit commercial et douanier de l'Association internationale du Barreau sur le thème de l'évolution du droit de l'OMC, à Genève, en Suisse, les 20 et 21 mars 2003, p. 1.

[4] Claude E. Barfield, *Free Trade, Sovereignty, Democracy: The Future of the World Trade Organization*, The AEI Press, 2001, p. 1.

lors de négociations sur le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends (MRD), à Genève, en vue d'améliorer la souplesse et le contrôle exercé par les Membres sur le règlement des différends à l'OMC.[5]

L'OMC souffre-t-elle d'une déficience constitutionnelle? Les organes judiciaires ont-ils excédé leur pouvoir en vertu de l'Accord de l'OMC et « légiféré », créant par le fait même de nouveaux droits et obligations pour les Membres et, ainsi, compromettant la légitimité de l'organisme? J'affirmerais que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel n'ont pas « légiféré » à l'encontre de l'intention des négociateurs, mais ont plutôt « clarifié » les dispositions actuelles de l'Accord de l'OMC conformément aux règles habituelles d'interprétation du droit international, comme ils sont tenus de le faire.[6] En d'autres termes, ces instances ont simplement fait leur travail comme l'aurait fait tout organe judiciaire national ou international.

La procédure de règlement des différends de l'OMC comporte deux voies, la voie diplomatique et la voie judiciaire. La voie diplomatique englobe des mécanismes de consultation, de médiation, de conciliation et d'arbitrage, y compris les bons of-

---

[5] Contribution du Chili et des États-Unis, « Negotiations on Improvements and Clarifications of the Dispute Settlement Understanding on Improving Flexibility and Member Control in WTO Dispute Settlement », Document OMC TN/DS/W/52 du 14 mars 2003. Ironiquement, lors des négociations du Cycle d'Uruguay, ce sont les Communautés européennes qui avaient réclamé une plus grande flexibilité et un plus grand contrôle des Membres dans le règlement des différends à l'OMC, tandis que les États-Unis favorisaient un système judicialisé, assorti de courts délais, d'une juridiction obligatoire, de règles exécutoires et d'un recours « automatique » aux mesures de rétorsion en cas de non-conformité. Au cours du Cycle de Doha, la situation s'est retournée, les Communautés européennes proposant une professionnalisation accrue du système par la création d'un système de comités permanents, et les États-Unis préconisant une plus grande souplesse et un plus grand contrôle par les Membres.

[6] En vertu de l'article 3.2 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (le « MRD ») et de l'article 17.6 de l'*Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, 1994* (l'« *Accord relatif aux droits antidumping* »).

fices du Directeur général. Un pourcentage significatif de causes portées devant l'OMC est réglé tôt au cours de cette étape diplomatique.[7] Lorsqu'une cause est confiée à un groupe spécial, elle passe alors dans la voie judiciaire.[8]

Le processus actuel des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel de l'OMC représente donc un système hybride entre les modèles « diplomatique » et « judiciaire ». Plutôt que de donner plus de flexibilité et de contrôle aux Membres dans les processus des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, comme certains l'ont proposé, il serait préférable de relever les défis de la légitimité auxquels fait face l'OMC en améliorant le processus diplomatique tout en prenant des mesures pour « judicialiser » ou « professionnaliser » le système des groupes spéciaux, améliorer les règles et les modalités de conformité aux décisions de l'OMC et accroître la transparence et la compréhension du système en ouvrant au public les audiences des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel.

Dans la section suivante, nous examinons la question de la légitimité sur le plan conceptuel. Par la suite, nous nous penchons, à tour de rôle, sur les questions de légitimité soulevées par le fonctionnement du mécanisme de règlement des différends et par les institutions responsables de l'établissement des règles de l'OMC. Dans la dernière section, nous présentons quelques conclusions.

Qu'est-ce que la « légitimité »?

Comme l'a souligné J.H.H. Weiler, un observateur de longue date de l'évolution de la Communauté européenne, la question

---

[7] Marc L. Busch et Eric Reinhardt, « L'évolution du règlement des différends au GATT et à l'OMC », dans le présent volume.

[8] Fait intéressant, Busch et Reinhardt affirment qu'une fois qu'un groupe spécial a été constitué et qu'une affaire est soumise à la procédure judiciaire formelle, les chances de règlement sont sensiblement réduites. Cela n'est pas étonnant. En fait, cette situation montre que les parties sont conscientes qu'à ce stade, elles confient le différend à un tribunal impartial indépendant qui tranchera en fonction de la loi. *Ibidem.*

de la légitimité fait partie du vocabulaire courant de ceux qui suivent l'activité judiciaire.[9] Depuis quelques années, cette question est aussi devenue un sujet d'actualité parmi les observateurs de l'OMC. Même si plusieurs commentateurs ont écrit sur la soi-disant « crise de légitimité » au sein de l'OMC, peu ont pris la peine de définir ce terme avec précision.[10]

Robert Keohane et Joseph Nye Jr. assimilent la « légitimité » aux notions de démocratie et de reddition de comptes. Ils affirment que, dans le monde contemporain, les normes démocratiques sont de plus en plus appliquées aux institutions internationales comme critère de légitimité. Selon ces auteurs, les gouvernements démocratiques sont jugés à la fois selon les procédures qu'ils appliquent (intrants) et les résultats qu'ils obtiennent (extrants).[11] Pour ce qui est des intrants, ils affirment que les principaux enjeux sont la reddition de comptes et la transparence des procédures décisionnelles. La légitimité des organisations internationales, comme celle des gouvernements, dépend aussi des résultats réellement obtenus – autrement dit, de leur efficacité. Même si Keohane et Nye reconnaissent que les modèles de démocratie nationaux (ou même celui de l'Union européenne) ne s'appliquent pas aux organisations internationales (notamment parce qu'il n'y a pas de régime politique mondial cohérent ni d'arrangement institutionnel liant le

---

[9] J.H.H. Weiler, « The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats: Reflections on the Internal and External Legitimacy of WTO Dispute Settlement », *Journal of World Trade*, vol. 35, n° 2, 2001, p. 191-207, à la p. 193.

[10] Voir Robert Howse et Kalypso Nicolaidis, « Legitimacy and Global Governance: Why Constitutionalizing the WTO is a Step Too Far » (avec des commentaires de Steve Charnovitz et Gary N. Horlick); Robert O. Keohane et Joseph S. Nye Jr., « The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy » (avec des commentaires de Robert E. Hudec et Daniel C. Esty); et Frieder Roessler, « Are the Judicial Organs of the WTO Overburdened? » (avec des commentaires de William J. Davey), dans *Efficiency, Equity, Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millenium*, publié sous la direction de R.B. Porter, P. Sauve, A. Subramanian et A.B. Zampetti, The Brookings Institution, 2001, p. 227-333.

[11] Keohane et Nye, *supra*, note 10, p. 281-282.

public aux personnes chargées de gouverner ces organisations), ils recommandent l'établissement de canaux politiques formels entre les organisations internationales et les groupes visés au sein de la société civile.[12]

Tout examen de la légitimité d'une institution doit donc tenir compte à la fois des intrants et des extrants. Du côté des intrants, l'institution doit être transparente et redevable à sa clientèle (quelle que soit sa définition). Du côté des extrants, l'institution doit être efficace. En outre, compte tenu du fait que les *perceptions* des groupes intéressés et des observateurs peuvent être plus importantes que la réalité objective, l'institution doit aussi être *perçue* comme efficace.

Robert E. Hudec, juriste réputé et spécialiste des questions touchant au GATT et à l'OMC, s'est demandé si l'OMC *était* une institution de gouvernance, distincte des gouvernements dont elle émane[13]. Selon lui, l'OMC est d'abord et avant tout une organisation internationale; à ce titre, les définitions de la légitimité qui s'y appliquent ne peuvent être les mêmes que les définitions que l'on applique aux gouvernements nationaux. Dans le contexte de l'OMC, fonder la problématique de la légitimité sur des notions de démocratie est donc fondamentalement erroné.

Suivant les conseils avisés du professeur Hudec, nous constatons que l'OMC est avant tout une organisation *intergouvernementale* constituée de 146 gouvernements membres. La plupart des décisions de ses organes politiques et législatifs (Conseil ministériel, Conseil général, autres conseils et comités) sont prises par consensus même si, dans certains cas, l'Accord de l'OMC prévoit un vote à majorité simple et que, dans d'autres cas, les décisions doivent être prises à la majorité des deux tiers ou des trois quarts des Membres. L'Accord de l'OMC constitue lui-même un système de lois – pour les juristes poin-

---

[12] *Ibidem*, p. 290-291.

[13] Commentaire de Robert E. Hudec, dans *Efficiency, Equity, Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millenium*, publié sous la direction de R.B. Porter, P. Sauve, A. Subramanian et A.B. Zampetti, *supra*, note 10, p. 295-300, à la p. 298.

tilleux, un système international de règles – appliqué au moyen d'un système automatique et exécutoire de règlement des différends.

Dans un ouvrage intitulé *The Power of Legitimacy Among Nations*, Thomas M. Franck recherche les propriétés de la « légitimité » en ce qu'elle s'applique aux systèmes internationaux de règles.[14] Dans ce contexte, il définit la « légitimité » comme étant : *la propriété qu'a une règle ou une institution établissant des règles de favoriser elle-même la conformité parmi ceux qu'elle vise sur le plan normatif*[15] *parce que ces derniers croient que la règle ou l'institution a été conçue et s'applique conformément aux principes généralement acceptés d'une procédure équitable.*[16] La théorie de la légitimité, précise l'auteur, loge à de nombreuses enseignes. Si cela paraît confus, c'est de la confusion de très haut niveau.[17] Dans sa quête d'une taxonomie des propriétés de la légitimité, Franck pose la question suivante : Pourquoi les nations obéissent-elles aux règles? Il propose ensuite une réponse hypothétique : Parce qu'elles perçoivent que ces règles et leur pénombre institutionnelle ont un degré élevé de légitimité.[18]

En élaborant son hypothèse, Franck définit et examine quatre indicateurs de la légitimité qui s'appliquent à la « communauté des États » : la *déterminabilité*, la *validation symbolique*, la *cohérence* et l'*adhésion*. Son hypothèse suppose

---

[14] Thomas M. Franck, *The Power of Legitimacy Among Nations*, Oxford University Press, 1990. Pour une excellente revue des travaux précurseurs de Franck, voir Jose E. Alvarez, « The Quest for Legitimacy: An Examination of the Power of Legitimacy Among Nations, by Thomas M. Franck », *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 24, 1991, p. 199-267.

[15] « Ceux qu'elle vise », précise Franck, pourraient inclure « des nations, des organisations internationales, des élites dirigeantes et, à l'occasion, des sociétés multinationales et la population mondiale »; *ibidem*, p. 16.

[16] *Ibidem*, p. 24.

[17] *Ibidem*, p. 19.

[18] *Ibidem*, p. 25.

en outre que, dans la mesure où une règle ou un processus de règles possède ces quatre propriétés, il incitera fortement les États à s'y conformer. Si ces propriétés sont absentes, il sera plus facile à un État tenté de servir ses propres intérêts à court terme d'ignorer l'institution et de contourner la règle.[19]

La *déterminabilité* se définit comme étant la « clarté » textuelle ou la « transparence » – ce qui fait qu'un message ressort clairement.[20] Franck reconnaît, toutefois, que le degré de clarté d'une règle peut traduire une concordance de vue parmi ses négociateurs. Selon lui, même des règles textuellement vagues ou ténébreuses pourraient être rendues déterminantes par un processus de clarification qui serait lui-même perçu comme légitime, par exemple un tribunal ou un processus international de règlement des différends.[21]

La *validation symbolique* représente la dimension culturelle et anthropologique de la légitimité qui permet de communiquer la « validité » ou l'« authenticité » d'une règle ou d'une institution établissant des règles. Les « rituels » et les « antécédents » sont des formes de validation symbolique qui font partie de la stratégie de légitimation de toute collectivité ou système basé sur des règles.[22]

La *cohérence*, que Franck distingue de l'« uniformité »[23], a trait au « lien » ou au « rapport » entre une règle et des principes rationnels d'application générale. La cohérence donne une légitimité à une règle, à un principe ou à une institution chargée de les appliquer parce qu'elle établit un lien raisonnable entre la règle, ou l'application de la règle et 1) son propre objet norma-

---

[19] *Ibidem*, p. 49.

[20] *Ibidem*, p. 52.

[21] *Ibidem*, p. 50-66.

[22] *Ibidem*, p. 96.

[23] Selon Franck, l'uniformité exige que des cas semblables soient traités de la même façon, tandis que la cohérence exige que des distinctions dans le traitement de cas semblables soient *justifiables sur la base de principes*. ... La cohérence exige des rapports d'un niveau différent entre les instances visées par une règle que ne requiert pas l'uniformité. *Ibidem*, p. 144.

tif, 2) des principes préalablement appliqués pour régler des problèmes semblables et 3) un ensemble de principes appliqués pour résoudre différents problèmes.[24] La cohérence s'applique à la fois sur le plan interne (entre plusieurs parties et objets d'une règle) et externe (entre une règle et d'autres règles, en fonction de principes communs).[25] En examinant la cohérence et son effet sur la perception de la légitimité d'un système, Franck suppose qu'il existe une « communauté » de nations et un *système* de principes, de règles et de processus décisionnels.[26]

Enfin, l'*adhésion* est ce qui transforme une communauté internationale en un *système de règles*. Par « adhésion », Franck veut dire le lien vertical entre une règle imposant une obligation ... et une hiérarchie de règles secondaires qui précisent les sources des règles et établissent des critères normatifs permettant de définir comment ces règles sont élaborées, interprétées et appliquées.[27] Les règles primaires, qui sont essentiellement des arrangements *ad hoc* entre les parties, n'engendreront pas une « incitation à se conformer » à moins qu'elles ne soient renforcées par une hiérarchie de règles secondaires qui définissent une « procédure équitable » pour le système de règles. Au contraire, il sera plus probable qu'une règle engendre une obligation si elle est conçue dans le cadre d'une hiérarchie normative structurée que si elle découle simplement d'une convention *ad hoc* entre des parties dans une situation particulière.[28]

Les indicateurs de la *déterminabilité*, de la validation symbolique, de la cohérence et de l'adhésion mis au point par Franck fournissent un cadre d'évaluation de la « légitimité » de l'OMC en tant que système international de règles. Ainsi, nous pouvons évaluer la mesure dans laquelle le système juridique de

---

[24] *Ibidem*, p. 147-148.

[25] *Ibidem*, p. 180.

[26] *Ibidem*, p. 181, l'accentuation est de nous.

[27] *Ibidem*, p. 184.

[28] *Ibidem*.

l'OMC engendre une « incitation à se conformer » parmi les États membres. Nous pouvons examiner les intrants des processus d'élaboration de règles et de règlement des différends de l'OMC afin de déterminer si l'équité et une procédure adéquate (une « procédure équitable ») sont appliquées à l'élaboration et à l'interprétation des règles. Nous pouvons aussi analyser les extrants du système en évaluant la qualité et la cohérence des décisions rendues pour régler des différends où il a fallu interpréter ces règles.

Dans ce contexte, le présent chapitre examine le fonctionnement du système de règlement des différends, qui tend à la fois vers la diplomatie et la judicialisation, et les institutions chargées de l'élaboration des règles de l'OMC – ses organes politiques et législatifs – afin d'évaluer l'efficacité avec laquelle ils contribuent à la légitimité de l'OMC en tant que système international de règles.

Le système de règlement des différends

Le modèle « diplomatique » et le modèle « judiciaire »

Une tension historique oppose le volet « diplomatique » et le volet «judiciaire » du système de règlement des différends du GATT et de l'OMC[29]. Même à l'époque du GATT, le règlement des différends multilatéraux évoluait vers un modèle de judicialisation. Ainsi, les améliorations apportées en 1989 au processus de règlement des différends, par suite de l'entente survenue à la rencontre ministérielle de Montréal en 1988, ont permis la formation automatique de groupes spéciaux sur requête de la partie

[29] J'ai parlé précédemment d'« équilibre » entre la vision pragmatique et la vision légaliste, mais si l'on peut parler d'équilibre, celui-ci est délicat. Debra P. Steger et Susan M. Hainsworth, « World Trade Organization Dispute Settlement: The First Three Years », *Journal of International Economic Law*, vol. 1, n° 2, juin 1998, p. 199; voir aussi Robert E. Hudec, *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System*, Butterworths, 1993, p. 11-15, et J.H. Jackson, *Restructuring the GATT System*, Royal Institute of International Affairs, 1990, p. 59-68.

demanderesse.[30] Dans l'ancien système du GATT, une décision par consensus des PARTIES CONTRACTANTES DU GATT était requise pour créer un groupe spécial et entamer la procédure. Dans le cadre des *améliorations* de 1989, les groupes spéciaux ont aussi reçu des mandats explicites – un changement par rapport à la pratique antérieure où les parties élaboraient le mandat de ces groupes par voie de négociation.

Les réformes visant le MRD convenues lors du Cycle d'Uruguay qui, entre autres, prévoyaient des décisions exécutoires et établissaient l'Organe d'appel, ont accentué cette tendance. De fait, le professeur Weiler a qualifié ces modifications de « changement de paradigme » vers la « juridification » de l'OMC.[31]

Un problème majeur du système du GATT était que les rapports et les décisions des groupes spéciaux devaient être adoptés au consensus des PARTIES CONTRACTANTES afin de pouvoir prendre effet légalement. Cependant, une partie pouvait (et cela s'est produit) « bloquer » l'adoption du rapport d'un groupe spécial. Les réformes apportées au MRD se sont attaquées à ce problème en précisant que les rapports ou les décisions des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel devaient être automatiquement « adoptés » par l'Organe de règlement des différends (ORD), une instance politique constituée de tous les Membres de l'OMC, à moins qu'il n'y ait une décision par « consensus inverse » contre l'adoption du rapport ou de la décision. Les rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel prennent légalement effet au moment de leur adoption par l'ORD. Les décisions de l'ORD autorisant des mesures de rétorsion (par exemple, la suspension des concessions) en cas de non application des décisions d'un groupe spécial ou de l'Organe d'appel peuvent aussi être prises « automatiquement »,

---

[30] Voir « 1989 Improvements to GATT Dispute Settlement Rules and Procedures », sur le site www.worldtradelaw.net/misc/disputetexts.htm.

[31] J.H.H. Weiler, *supra*, note 9, p. 192; voir aussi Ari Reich, « From Diplomacy to Law: The Juridicization of International Trade Relations », *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 17, 1996-1997, p. 775.

ce qui veut dire que, lorsqu'une partie à un différend a formellement demandé l'autorisation de prendre des mesures de rétorsion, l'ORD est tenu de prendre une telle décision si toutes les exigences juridiques ont été respectées, à moins d'une décision contraire par « consensus inverse ».

Dans l'esprit des négociateurs du Cycle d'Uruguay, la création de l'Organe d'appel, un tribunal permanent qui entend les appels sur les questions de droit et d'interprétation juridique des rapports des groupes spéciaux, visait à faire contrepoids à l'adoption automatique des rapports des groupes spéciaux – offrant effectivement une mesure de protection contre les décisions parfois « erronées » rendues par ces groupes.[32] L'Organe d'appel se compose de sept personnes, nommées par consensus des Membres de l'OMC, sur la base de leurs compétences et en tenant compte de la représentation géographique globale et de la diversité des systèmes juridiques des Membres de l'OMC. Les sept personnes qui siègent actuellement à l'Organe d'appel sont des juristes possédant une formation juridique; la plupart ont de solides antécédents en droit international public ou en droit économique international plutôt qu'en politique commerciale. Leur profil de compétences ressemble beaucoup à celui des juges nommés à d'autres tribunaux internationaux. De façon délibérée ou par inadvertance, les Membres de l'OMC ont nommé à l'Organe d'appel des juristes chevronnés qui démontrent clairement une vision et des aptitudes en matière judiciaire.

Les réformes du MRD, notamment la création de l'Organe d'appel, ont orienté le système de façon plus décisive vers un modèle « judicialisé », mais des éléments du modèle « diplomatique » subsistent. Ces derniers rendent le système de règlement des différends plus acceptable aux délégations des gouvernements Membres de l'OMC à Genève et contribuent ainsi à sa légitimité « interne ». Mais ces mêmes éléments di-

---

[32] Debra P. Steger, « The Appellate Body and its Contribution to WTO Dispute Settlement », dans *The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honour of Robert E. Hudec*, publié sous la direction de D. Kennedy et J. Southwick, Cambridge University Press, 2002, p. 482-495, à la p. 483.

plomatiques soulèvent des questions sur le plan de la reddition de comptes et réduisent la transparence du système de règlement des différends de l'OMC pour le monde extérieur – en d'autres termes, ils nuisent à sa légitimité « externe ».

Il y a donc une lutte de légitimité au sein de l'OMC et le système de règlement des différends en est devenu le champ de bataille. Le système est en proie à des forces conflictuelles. De *l'intérieur*, les gouvernements membres perçoivent le système de règlement des différends comme étant de nature essentiellement diplomatique et souhaitent le garder ainsi afin d'améliorer le « contrôle » qu'ils exercent sur ce système. De *l'extérieur*, les ONG et les représentants de la société civile soutiennent que le système doit devenir plus ouvert et transparent et offrir un plus grand accès aux processus de l'OMC – par exemple en acceptant des mémoires d'*amicus curiae* – et l'accès à l'information préalablement requise pour garantir une participation éclairée, non seulement aux Membres de l'OMC mais aussi aux « intervenants » non étatiques.[33]

Les vestiges « diplomatiques » du système des groupes spéciaux

Certains vestiges du modèle « diplomatique » de règlement des différends subsistent dans le système des groupes spéciaux de l'OMC. Il en est ainsi parce que la plupart des Membres de l'organisme accordent une priorité élevée au maintien d'un cer-

[33] Pour un excellent débat sur qui sont les « intervenants » à l'OMC et qui devrait pouvoir intervenir dans le règlement des différends de l'OMC, voir Philip M. Nichols, « Extension of Standing in the World Trade Organization », *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 17, 1996, p. 310; Richard Shell, « The Trade Stakeholders Model and Participation by Nonstate Parties in the World Trade Organization », *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 17, 1996, p. 370; Steve Charnovitz, « Participation of Nongovernmental Organizations in the World Trade Organization », *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 17, 1996, p. 339; Philip M. Nichols, « Realism, Liberalism, Values, and the World Trade Organization », *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 17, 1996, p. 859.

tain contrôle et d'une certaine autorité sur le système (au niveau tant des intrants que des extrants).[34] Deux des éléments diplomatiques les plus importants sont la sélection et le mode de fonctionnement des groupes spéciaux, et la confidentialité ou le secret entourant les procédures de règlement des différends.

Les groupes spéciaux sont choisis d'un commun accord des parties opposées par un différend, à partir de la liste de nomination proposée par le Secrétariat de l'OMC, et ils peuvent comprendre des représentants gouvernementaux et des personnes non rattachées à un gouvernement.[35] La très grande majorité des membres des groupes spéciaux sélectionnés depuis 1995 ont été des représentants gouvernementaux, souvent des personnes travaillant au sein des délégations à Genève. Lorsque les parties ne peuvent s'entendre sur les trois personnes qui siégeront à un groupe spécial, le Directeur général de l'OMC peut nommer les membres du groupe.[36] Cela se produit dans un nombre croissant de cas parce que les parties ne peuvent toujours s'entendre sur la composition des groupes spéciaux.

La fonction des groupes spéciaux, telle qu'énoncée à l'article 11 du MRD, illustre la tension entre les modèles « judiciaire » et « diplomatique ». D'un côté, l'article 11 oblige le groupe spécial à « procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions ». De l'autre côté, le même article stipule que « Le groupe spécial devrait avoir régulièrement des consultations avec les parties au différend et leur donner des possibilités adéquates d'élaborer une solution mutuellement satisfaisante. »[37]

---

[34] La proposition du Chili et des États-Unis présentée récemment lors des négociations du Cycle de Doha entourant le MRD fait ressortir ce désir de « contrôler » même les aspects judiciaires du système de règlement des différends. Voir *supra* à la note 5.

[35] MRD, article 8.

[36] MRD, article 8.7.

[37] MRD, article 11.

Afin d'aider les groupes spéciaux à s'acquitter de leurs fonctions, un ensemble restreint de modalités de travail a été précisé à leur intention dans une annexe au MRD; en outre, ils ont reçu instruction d'élaborer des procédures additionnelles afin de disposer de la souplesse requise pour que leurs rapports soient de grande qualité sans retarder indûment le processus.[38] Même si le MRD prévoit que seul un groupe spécial peut « consulter » les parties à un différend lorsqu'il souhaite adopter d'autres procédures, les groupes spéciaux ont hésité à prendre l'initiative d'adopter des procédures sans le consentement des parties. Cela a amené le Secrétariat de l'OMC à élaborer un ensemble modèle de modalités de travail que la plupart des groupes spéciaux emploient maintenant. Cependant, ces procédures traitent principalement de questions telles que les échéanciers de dépôt des mémoires, la tenue des rencontres et les réponses à donner aux questions. Ils ne traitent pas des questions plus difficiles et litigieuses, comme l'admissibilité des mémoires d'*amicus curiae*.

Les groupes spéciaux sont assistés dans leurs délibérations par des conseillers juridiques du Secrétariat de l'OMC. Étant donné que les représentants gouvernementaux siégeant aux groupes spéciaux ont tendance à ne pas avoir une formation juridique et qu'ils n'ont souvent que peu de temps à consacrer à leur travail de membre d'un groupe spécial, les conseillers juridiques affectés à un groupe spécial jouent parfois un rôle de premier plan dans l'évaluation des faits, l'analyse des questions juridiques et la rédaction de la décision rendue par le groupe. Les parties ont l'occasion d'examiner la décision du groupe spécial avant qu'elle ne soit diffusée et peuvent soumettre des commentaires aux membres du groupe spécial, lesquels seront examinés avant de produire la version finale du rapport. Bien que le processus d'examen préliminaire ait rarement abouti à une modification des conclusions ou du raisonnement juridique d'un groupe spécial, il a permis, dans certains cas, d'apporter des précisions importantes.

---

[38] MRD, article 12.2.

La sélection d'une liste permanente de candidats aux postes de membres des groupes spéciaux, selon une procédure *ad hoc*, en puisant dans le bassin de responsables gouvernementaux en poste à Genève, contribue à la légitimité « interne » du système de règlement des différends parce qu'il donne aux gouvernements Membres de l'OMC au moins la perception d'exercer un contrôle sur les procédures des groupes spéciaux. Les parties à un différend peuvent choisir qui ils souhaitent voir siéger dans une cause particulière (notamment, elles peuvent rejeter les suggestions faites par le Secrétariat, même pour des raisons aussi spécieuses que le continent d'origine du candidat). Elles peuvent déterminer les procédures d'un groupe spécial. Elles peuvent présenter les faits de la façon dont elles les perçoivent et faire des commentaires sur la description et l'évaluation des faits par le groupe spécial (les parties sont souvent très pointilleuses sur la façon dont leurs arguments et leurs preuves sont représentés dans les sections descriptives des rapports des groupes spéciaux). Enfin, les parties peuvent faire des commentaires sur les conclusions et le raisonnement juridique d'un groupe spécial, même avant que son rapport final n'ait été distribué et rendu public.

Le caractère *ad hoc* du système des groupes spéciaux, les antécédents et les compétences des personnes qui y siègent habituellement, l'absence d'uniformité et de cohérence dans les procédures des groupes spéciaux d'une cause à l'autre, ainsi que la qualité inégale des raisonnements juridiques élaborés par les groupes spéciaux sont tous des facteurs contribuant à engendrer une perception, à l'extérieur de l'organisme, d'un système fermé dirigé par des bureaucrates et des représentants gouvernementaux en matière de politique commerciale – ce qu'on appelle des « initiés ». Jusqu'à un certain point, cette perception du système des groupes spéciaux est exacte. Chaque groupe spécial est nommé pour trancher un cas particulier et travaille isolément des autres groupes spéciaux, sans être tenu d'observer de règles particulières en matière de procédure ou de preuve. Le seul facteur institutionnel qui exerce une influence unificatrice est la présence des responsables du Secrétariat de l'OMC – les conseillers juridiques et les secrétaires de groupe spécial affec-

tés à un dossier (tous les conseillers juridiques qui assistent les groupes spéciaux ne sont pas à l'emploi de la Division des affaires juridiques; ils proviennent des différentes divisions du Secrétariat).

Ainsi, au sein du système des groupes spéciaux, les mécanismes institutionnels visant à assurer la cohérence et l'uniformité ont une portée plutôt restreinte. Cela milite contre l'adoption d'approches communes aux questions de justice naturelle, d'équité et de procédure adéquate. En outre, puisque les membres des groupes spéciaux sont nommés uniquement pour entendre la cause qui leur est soumise, ils n'adoptent habituellement pas une vision institutionnelle à plus long terme dans l'élaboration des pratiques et des procédures ou sur les questions d'interprétation fondamentales qui peuvent surgir, parce que leur but est simplement d'aider les parties au différend à en venir à un règlement mutuellement acceptable.

La confidentialité ou le secret caractérise la procédure de règlement des différends de l'OMC explicitement prévue dans le MRD : les délibérations des groupes spéciaux et celles de l'Organe d'appel, les mémoires présentés par les parties et des tiers impliqués dans un différend, et l'information fournie à un groupe spécial par des personnes ou des organismes de l'extérieur doivent demeurer confidentiels.[39] L'accent mis sur la confidentialité est un vestige du mode « diplomatique » de règlement des différends. Les gouvernements ont soutenu dans le passé que la confidentialité des délibérations leur offrait une certaine souplesse pour résoudre des différends par la négociation. Il est vrai que le fait de maintenir la confidentialité des mémoires et des délibérations avantage les parties gouvernementales à un différend parce qu'elles sont les seules à connaître les détails d'une cause, ce qui leur laisse une plus grande marge de manœuvre pour parvenir à un règlement.

Mais on peut aussi invoquer d'importants arguments contraires. Dans le cadre du GATT, il y avait une perception au sein du système que les différends n'intéressaient que les parties

[39] MRD, articles 13.1, 14.1, 17.10, 18.2 et par. 3 de l'appendice 3.

impliquées et que les décisions rendues par les groupes spéciaux s'appliquaient étroitement à ces parties. Cependant, il est clair que cette perception a changé dans le contexte de l'OMC. De nos jours, dans une très grande majorité des litiges portés devant l'OMC, il y a un degré élevé de participation de tiers, en l'occurrence d'autres Membres de l'OMC. Souvent, les Membres qui signifient à l'ORD leur intérêt à titre de tiers n'ont pas d'intérêts commerciaux en jeu mais déclarent ouvertement que leur intérêt est de nature « systémique ». En outre, il est devenu courant, dans les rencontres de l'ORD, que des Membres de l'OMC non directement impliqués dans un différend, soit comme partie au différend soit comme tierce partie, de s'exprimer sur des questions d'intérêt systémique soulevées par un cas.

Même si de nombreux Membres de l'OMC, en particulier les pays en développement, demeurent profondément attachés aux principes de la confidentialité du processus de règlement des différends, les règles actuelles opèrent au détriment des intérêts des Membres de l'OMC qui ne sont pas partie ou tierce partie à un différend mais qui pourraient faire face à des enjeux juridiques semblables dans d'autres différends, ou qui s'intéressent aux répercussions systémiques éventuelles du cas.

À mon avis, les règles exigeant la confidentialité des documents et des délibérations minent la légitimité interne du système de règlement des différends parce qu'elles privent les autres gouvernements Membres de l'OMC de la possibilité de connaître les arguments invoqués dans des cas particuliers. En outre, au sein de la société civile, ces règles suscitent la méfiance et les malentendus à l'égard du système de règlement des différends. Rien n'est plus préjudiciable à la légitimité externe du système de règlement des différends de l'OMC que l'absence de transparence et le secret entourant les travaux des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel en vertu des règles actuelles du MRD. Une ouverture du système contribuerait non seulement à dissiper les perceptions d'un processus manquant de transparence qui accuse des lacunes sur les plans de l'équité et de la procédure adéquate, mais elle faciliterait une meilleure compréhension du système parmi le public.

L'effet conjugué de l'adoption d'un mécanisme décisionnel exécutoire, de l'adoption automatique des rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, ainsi que de l'autorisation automatique des mesures de rétorsion dans les cas de non-conformité a été de conférer au processus de règlement des différends un certain degré de prévisibilité et de rendre légalement exécutoires et applicables en pratique les constatations et conclusions des groupes spéciaux.

Cependant, des commentateurs ont affirmé que les réformes apportées au MRD ont eu pour effet d'accorder un pouvoir excessif à l'organe « judiciaire » de l'OMC, provoquant un déséquilibre des pouvoirs par rapport à l'organe « législatif. »[40] Ainsi, les décisions des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel sont adoptées automatiquement par l'ORD; pourtant, l'organe législatif de l'OMC (le Conseil général) peut uniquement intervenir dans les jugements rendus par l'ORD en adoptant des décisions conformes aux procédures d'interprétation ou d'amendement en vertu des articles IX et X de l'*Accord de Marrakech établissant l'Organisation mondiale du commerce*.

De l'avis de certains critiques, ce déséquilibre représente une « déficience constitutionnelle » fondamentale[41], les incitant à suggérer de supprimer le caractère « automatique » de l'adoption des rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, de sorte que les constatations juridiques et les conclu-

---

[40] Voir Frieder Roessler, « Are the Judicial Organs of the World Trade Organization Overburdened? », dans *Efficiency, Equity, Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millenium*, ouvrage publié sous la direction de R.B. Porter, P. Sauve, A. Subramanian et A.B. Zampetti, The Brookings Institution, 2001, p. 308-328; Frieder Roessler, « The Institutional Balance Between the Judicial and the Political Organs of the WTO », dans *New Directions in International Economic Law: Essays in Honour of John H. Jackson*, publié sous la direction de M. Bronckers et R. Quick, Kluwer, 2000, p. 325-345.

[41] Claude E. Barfield, *supra*, note 4, à la p. 7.

sions d'un groupe spécial ou de l'Organe d'appel puissent être rejetées par un vote d'un tiers des Membres de l'OMC.[42]

Certains critiques soutiennent que l'Organe d'appel a « outrepassé » son pouvoir constitutionnel en vertu du MRD dans de nombreux cas, en affirmant que ses décisions ont comblé des lacunes dans le cadre juridique laissées par les organes politiques de l'OMC. La conséquence, selon cet argument, est que l'Organe d'appel se trouve à « légiférer » et, partant, modifie les droits et les obligations des Membres tels que négociés aux termes de l'Accord de l'OMC.

Ces commentateurs ont-ils raison? L'Organe d'appel a-t-il outrepassé son pouvoir et causé des difficultés dans l'optique de la légitimité interne du système de règlement des différends de l'OMC? A-t-il contribué, ou nui, à la légitimité externe du système de règlement des différends de l'OMC?

Pour répondre à ces questions, nous nous tournons vers les indicateurs de légitimité élaborés par Franck, en prenant comme point de départ l'objet déclaré du système de règlement des différends de l'OMC :

> « Le système de règlement des différends de l'OMC est un élément essentiel pour assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral. Les Membres reconnaissent qu'il a pour objet de préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres des accords visés, et de clarifier les dispositions existantes de ces accords conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public. Les recommandations et décisions de l'ORD ne peuvent pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés. »[43]

En ce qui a trait au premier indicateur de Franck, soit la « déterminabilité », toutes les règles de l'OMC ne sont pas des modèles de clarté textuelle. De fait, certains passages dans les quelque 500 pages du texte de l'Accord de l'OMC sont délibé-

---

[42] *Ibidem*, p. 127.

[43] MRD, article 3.2. L'accentuation est de nous.

rément vagues, traduisant l'absence d'accord parmi les négociateurs. Cela dit, l'un des objets du mécanisme de règlement des différends, tel qu'énoncé à l'article 3.2 du MRD cité précédemment, est précisément de « clarifier les dispositions existantes de ces accords conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public.» Comme le note Franck, il arrive souvent que les traités, et même les constitutions, renferment des règles comportant un certain degré d'ambiguïté en raison d'incertitudes ou de désaccords non résolus.[44] Une telle ambiguïté ne soulève pas forcément un problème; elle peut offrir une certaine souplesse permettant à une règle d'évoluer au fil des interprétations et des applications, grâce à un processus de clarification reconnu comme légitime par ceux à qui ces règles s'adressent.[45] Franck affirme que les tribunaux représentent un processus de clarification crédible, mais qu'ils n'ont pas l'exclusivité à cet égard. Quant à savoir si un « processus de clarification » réussit à transformer une règle « indéterminée » en une règle « déterminée », cela dépend de facteurs tels que la légitimité de *ceux* qui font l'interprétation, leurs *antécédents* ou leur autorité en matière d'interprétation, ainsi que la *cohérence* des principes qu'ils appliquent.[46]

Dans le tout premier cas qu'il a examiné, en l'occurrence *United States-Standards for Reformulated and Convention l Gasoline*, l'Organe d'appel a mis en place une méthode d'interprétation qu'il allait appliquer dans les cas subséquents. Dans ce cas, l'Organe d'appel a affirmé que la « règle générale d'interprétation », énoncée à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, est une règle du droit international coutumier qui doit guider l'interprétation et l'application des dispositions de l'Accord de l'OMC. L'article 3.2 du MRD, notait l'Organe d'appel, reconnaît que les règles de l'OMC ne doi-

---

[44] Franck, *supra*, note 14, p. 53.

[45] *Ibidem*, p. 61.

[46] *Ibidem*.

vent pas être interprétées en faisant abstraction du droit international public.[47]

Plutôt que de « légiférer » pour combler les lacunes du cadre juridique de l'OMC, l'Organe d'appel a appliqué systématiquement un ensemble de règles internationalement reconnues dans l'interprétation des dispositions de l'Accord de l'OMC. Ce faisant, il a élaboré une approche cohérente en matière d'interprétation, conformément aux principes acceptés du droit international et il a exigé que les groupes spéciaux appliquent la même méthode. Ainsi, l'Organe d'appel a adopté une « procédure équitable » en vue d'interpréter et de clarifier les règles parfois « indéterminées » de l'Accord de l'OMC.

En ce qui a trait au facteur de la « validation symbolique », quelles caractéristiques des organes judiciaires de l'OMC pourrait-on juger conformes aux notions de « rituels » et d'« antécédents » de Franck?

Pour ce qui est des « antécédents », l'Organe d'appel est une institution judiciaire relativement nouvelle qui ne bénéficiait pas d'une réputation établie au moment de sa création. Il a dû acquérir, au fil des premières causes qu'il a entendues, une crédibilité et une légitimité propres en tant que tribunal international. En rétrospective, les Membres de l'OMC ont procédé de façon très avisée en sélectionnant les sept premiers membres de l'Organe d'appel. Après avoir interviewé 32 candidats nommés par des Membres de l'OMC, l'ORD, au terme d'un long et difficile processus, a éventuellement choisi les sept premiers membres de l'Organe d'appel. Comme Franck l'a souligné, *qui* décide est un important facteur dans l'optique de la légitimité d'un processus ou d'une institution de clarification judiciaire. Les sept premiers membres de l'Organe d'appel étaient tous des juristes hautement respectés ayant à leur crédit des états de service impeccables – des juges de haut rang, des avocats et des professeurs de droit ayant une longue expérience du droit international public ou du droit économique international de façon

---

[47] Rapport de l'Organe d'appel, *United States -- Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, adopté le 20 mai 1996, p. 17.

plus générale – le genre de personnes qui seraient nommées à la Cour internationale de Justice ou à un autre tribunal international. Il est à noter que, pour la plupart, ces personnes n'étaient pas des représentants gouvernementaux du domaine de la politique commerciale. Pour les nominations plus récentes faites en 2000 et 2001, l'ORD a suivi le même modèle, sélectionnant des juristes de haut calibre, des professeurs de droit et des juges ayant de longs antécédents en droit international public, plutôt que des professionnels de la politique commerciale. Il ne fait aucun doute que la sélection de ce genre de candidats a fait une grande différence au niveau du style et du contenu des décisions judiciaires.

À la recherche de « rituels », on pourrait examiner les procédures adoptées par les organes judiciaires de l'OMC. Avant le dépôt de la première requête en appel, les membres de l'Organe d'appel avaient déjà élaboré et adopté leurs propres règles de procédure détaillées qui traitaient de questions internes liées au fonctionnement de l'Organe d'appel ainsi que du processus d'examen en appel. Parmi ces modalités, l'Organe d'appel a adopté la « collégialité » dans son processus décisionnel. Cela signifie que, même si les trois personnes sélectionnées pour entendre un appel particulier avaient la responsabilité de rendre une décision dans l'affaire, les sept membres de l'Organe d'appel allaient se réunir à Genève pour discuter de chaque cas et formuler des directives. Ce principe de « collégialité », qui a été appliqué rigoureusement en pratique par l'Organe d'appel, a fait beaucoup pour assurer la cohérence et l'uniformité de ses jugements et de ses décisions sur des questions d'interprétation juridique, de pratique et de procédure.

Un autre « rituel » qui a aidé l'Organe d'appel à devenir une institution judiciaire respectée est la cérémonie d'assermentation des nouveaux membres. La première cérémonie, en 1995, s'est déroulée dans un cadre modeste et réservé, en présence du Directeur général, de ses sous-directeurs généraux, des présidents du Conseil général, de l'ORD et des conseils du commerce des marchandises, du commerce des services et des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, des membres de l'Organe d'appel et de

leur personnel. La deuxième cérémonie s'est déroulée à peu près de la même façon, en présence uniquement des présidents du Conseil général, de l'ORD et des conseils du commerce des marchandises, du commerce des services et des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce représentant les Membres de l'OMC. Cependant, une grande réception a été organisée après la cérémonie, à laquelle tous les Membres de l'OMC avaient été conviés. En 2001, la cérémonie durant laquelle on a assermenté trois nouveaux membres et salué le départ des trois membres sortants a pris la forme d'une rencontre officielle du Conseil général de tous les Membres de l'OMC. L'évolution progressive de ce rituel témoigne de la reconnaissance du respect et de l'estime grandissants des Membres de l'OMC envers l'institution qu'est l'Organe d'appel.

Un autre aspect clé de l'Organe d'appel que l'on peut assimiler à un « rituel » est la façon dont ce dernier conduit ses audiences dans les causes individuelles. Contrairement aux rencontres des groupes spéciaux avec les parties à un différend, les audiences de l'Organe d'appel se déroulent dans un climat très judiciaire. Une fois que les parties au litige et les tierces parties ont présenté leurs arguments préliminaires (un temps limite est accordé pour chaque présentation), les membres de l'Organe d'appel qui entendent l'appel procèdent à un interrogatoire intensif et détaillé des parties et des tierces parties jusqu'à ce que les questions de droit soulevées par le cas aient été examinées en profondeur. Bien que cette étape s'avère souvent épuisante pour les conseillers juridiques des parties, cette interrogation « face-à-face » sur les questions de droit soulevées par la cause revêt une importance critique pour la compréhension et l'appréciation par l'Organe d'appel du cas qui lui est soumis. Dans l'optique de Franck, cette procédure, qui a été élaborée par l'Organe d'appel en pratique, possède une qualité *ritualistique* qui a contribué à établir la crédibilité et la réputation de l'Organe d'appel comme institution judiciaire impartiale et indépendante.[48]

[48] Un ambassadeur d'une tierce partie dans la cause *EC-Bananas* a saisi l'occasion de mentionner à la Division de l'Organe d'appel entendant la

En ce qui a trait au facteur de « cohérence », l'Organe d'appel a établi, dans sa jurisprudence initiale, une approche rigoureuse en matière d'interprétation des traités, fondée sur les principes généraux d'interprétation énoncés dans la Convention de Vienne, tels que requis par l'article 3.2 du MRD. Il s'est aussi inspiré, de temps à autre et lorsque cela était opportun, de la pratique d'autres tribunaux internationaux et du droit international public de façon plus générale. En outre, l'Organe d'appel a rendu un vaste ensemble de décisions sur des questions de pratique et de procédure judiciaires, traitant de questions telles que le droit de comparaître, le fardeau de la preuve, le traitement de la preuve et des spécialistes, la norme d'examen, la juridiction des groupes spéciaux, les droits des tierces parties, le droit d'être représenté par un avocat et le traitement des mémoires d'*amicus curiae*.

En rendant certaines de ces décisions en matière de procédure, notamment quant au droit d'être représenté par un avocat de pratique privée et à l'acceptation et la prise en compte des mémoires d'*amicus curiae*, l'Organe d'appel a fait l'objet de critiques de la part de nombreux Membres de l'OMC et de certains commentateurs, qui affirment que ces lacunes au niveau de la procédure dans le MRD ne peuvent être comblées que par les Membres de l'OMC exerçant leur pouvoir législatif, et non par la jurisprudence élaborée par les organes « judiciaires » de l'OMC.[49] Peu importe qu'ils soient en accord avec les décisions individuelles de l'Organe d'appel sur ces questions, les juristes reconnaissent généralement que l'Organe d'appel s'est comporté, de façon générale, comme un tribunal prudent et conservateur, motivé par les principes généraux de la justice naturelle, de la procédure adéquate et de l'équité, en veillant minutieusement à expliquer ses motifs et le raisonnement juridique à la base des décisions qu'il a publiées.[50] Dans les déci-

---

cause qu'il souhaitait que le reste de l'OMC puisse travailler de façon aussi efficace et efficiente que l'Organe d'appel lors de cette audience.

[49] Barfield, *supra*, note 4, p. 50-53.

sions qu'il a rendues jusqu'à maintenant, l'Organe d'appel a établi une jurisprudence détaillée sur des questions de pratique et de procédure judiciaires applicables non seulement à ses propres délibérations, mais aussi à celles des groupes spéciaux.

Sur la question de l'« adhésion », le professeur Franck affirme qu'une règle a une plus grande légitimité si elle est validée par le fait qu'elle a été élaborée conformément à des règles secondaires sur l'élaboration des règles.[51] Même s'il est encore tôt dans l'histoire du système de règlement des différends de l'OMC, on peut déjà déceler certaines tendances. Dans nos observations ci-dessus au sujet du facteur de « cohérence », nous avons affirmé que l'Organe d'appel avait élaboré un ensemble détaillé et imposant de règles de pratique et de procédure au fil des appels qu'il avait entendus jusqu'ici. Ces décisions, venant s'ajouter aux nombreuses interprétations faites par l'Organe d'appel, se conjuguent pour créer une trame de règles secondaires qui aideront à consolider le fondement d'une institution judiciaire légitime à partir du système de règlement des différends

---

[50] Voir William J. Davey, « Has the WTO Dispute Settlement System Exceeded Its Authority? », dans *The Role of the Judge: Lessons for the WTO*, ouvrage publié sous la direction de Thomas Cottier et Petros Mavroidis, Kluwer, 2002, à paraître; Robert Howse, « The Most Dangerous Branch? WTO Appellate Body Jurisprudence, on the Nature and Limits of the Judicial Power », dans *The Role of the Judge: Lessons for the WTO*, ouvrage publié sous la direction de Thomas Cottier et Petros Mavroidis, Kluwer, 2002, à paraître; Robert Howse, « Adjudicative Legitimacy and Treaty Interpretation in International Trade Law: The Early Years of WTO Jurisprudence », dans *The EU, the WTO and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade*, publié sous la direction de J.H.H. Weiler, Oxford University Press, 2000, p. 35; John H. Jackson, « Dispute Settlement and the WTO: Emerging Problems », *Journal of International Economic Law*, vol. 1, 1998, p. 329; Robert E. Hudec, « The New WTO Dispute Settlement Procedure: An Overview of the First Three Years », *Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 8, 1999, p. 1; J.H.H. Weiler, « The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats: Reflections on WTO Dispute Settlement », dans *Efficiency, Equity, Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millenium*, publié sous la direction de R.B. Porter, P. Sauve, A. Subramanian et A.B. Zampetti, The Brookings Institution, 2001, p. 334, 346.

[51] Franck, *supra*, note 14, p. 193.

de l'OMC. Cette jurisprudence crée une assise permanente, fondée sur les principes de la justice naturelle, de la procédure adéquate et de l'équité – une « procédure équitable » – pour le système de règlement des différents de l'OMC.

Les institutions qui établissent les règles

Bien que l'Organe d'appel ait travaillé de façon stratégique et déterminée en vue d'établir sa crédibilité et sa légitimité en tant que tribunal international, on ne peut dire la même chose des organes politiques et législatifs de l'OMC. Ces entités ont été décrites comme « faibles » par les grandes puissances dans le système de commerce multilatéral.[52] Marco Bronckers, avocat et spécialiste européen du commerce, a affirmé qu'en vertu des nouvelles procédures de l'OMC pour l'adoption d'interprétations définitives ou la modification des dispositions des accords, il est presque impossible de clarifier les règles, tandis que l'adoption de nouvelles règles est une entreprise laborieuse.[53] En définitive, affirme Claude Barfield, étant donné la difficulté extrême de recourir à la procédure législative habituelle de l'OMC, les groupes spéciaux affectés au règlement des différents et l'Organe d'appel feront l'objet de pressions croissantes en vue de légiférer par le biais d'interprétations pour combler les lacunes des mesures de discipline de l'OMC. »[54]

La structure administrative et l'appareil décisionnel de l'OMC *sont* complexes.[55] La règle générale en matière de prise

---

[52] Voir le discours de Pascal Lamy, Commissaire au commerce de l'Union européenne, cité dans la note 1, *supra*.

[53] Marco C.E.J. Bronckers, « Better Rules for a New Millenium: A Warning Against Undemocratic Developments in the WTO », *Journal of International Economic Law*, vol. 2, n° 4, décembre 1999, p. 547, 551 et 552.

[54] Barfield, *supra*, note 4, p. 42.

[55] Ces caractéristiques organisationnelles de l'OMC sont énoncées dans l'*Accord de Marrakech*, qui est en quelque sorte une « mini-constitution » pour le système de commerce multilatéral. L'*Accord de Marrakech* a été négocié au cours de la dernière phase du Cycle d'Uruguay, au sein du Groupe des institutions qui était présidé par l'ambassadeur de l'Uruguay.

de décision est que l'OMC conservera la *pratique* de prendre des décisions par consensus qui a été suivie dans le cadre du GATT de 1947.[56] Lorsque certaines décisions ne peuvent être obtenues par consensus[57], l'*Accord de Marrakech* prévoit une solution de rechange – le vote majoritaire. Cependant, pour les décisions importantes, comme l'adoption d'une interprétation définitive d'un accord ou l'approbation d'une dispense d'obligations, la Conférence ministérielle ou le Conseil général doit d'abord tenter de prendre la décision par consensus et, à défaut d'y parvenir, la décision peut être prise à la majorité des trois quarts de l'ensemble des Membres de l'OMC.[58] Dans le cas des projets de modifications aux accords, on doit d'abord tenter de prendre la décision par consensus. Si, après 90 jours, un consensus n'a pas été obtenu, la Conférence ministérielle

---

Julio Lacarte-Muro (premier président de l'Organe d'appel). L'historique de cette négociation et des dispositions relatives à la prise de décision contenues dans cet accord sont décrits dans l'étude de Debra P. Steger, « The World Trade Organization: A New Constitution for the Trading System », dans *New Directions in International Economic Law*, publié sous la direction de M. Bronckers et R. Quick, Kluwer, 2000, p. 135-153.

[56] *Accord de Marrakech*, article IX:1. L'accentuation est de nous. Le terme « pratique » est employé pour décrire la façon dont les décisions étaient prises en vertu du GATT depuis les années 60, car la prise de décision par consensus n'était alors pas la règle – la règle en vertu de l'article XXV du GATT de 1947 était un vote à la majorité – il s'agissait plutôt de la « pratique ». L'article IX:1 de l'*Accord de Marrakech* a enchâssé cette « pratique » et en a fait la « règle » de l'OMC.

[57] « Consensus » ne veut pas dire « unanimité ». Une décision est « présumée » avoir été prise par consensus « si aucun Membre, présent à la rencontre où la décision est prise ne s'objecte formellement au projet de décision ». *Accord de Marrakech*, article IX: 1, note 1. Les règles de procédure du Conseil général (l'organe politique/législatif le plus élevé à l'OMC lorsque la Conférence ministérielle ne siège pas) et des autres conseils exigent que les deux tiers des Membres soient présents à toute réunion officielle; cependant, cela n'est pas toujours le cas. Techniquement, une décision pourrait être soumise en vue d'être approuvée par consensus lors d'une réunion où 97 Membres sont représentés dans la salle et la décision serait prise à moins qu'un ou plusieurs Membres ne s'y objectent formellement.

[58] *Accord de Marrakech*, article IX, par. 2 et 3.

peut prendre la décision à la majorité des deux tiers des Membres.[59] Pour la plupart des amendements, la décision prise par la Conférence ministérielle de soumettre une proposition d'amendement aux Membres ne représente que la première étape. Subséquemment à cette décision, les Membres de l'OMC doivent individuellement ratifier et accepter l'amendement ou la proposition de nouvelles règles ou de nouvel accord. Les modifications ne prennent effet que lorsqu'elles ont été acceptées par les deux tiers des Membres de l'OMC (pour la plupart des accords).[60] Les amendements au MRD prennent effet par décision consensuelle de la Conférence ministérielle qui approuve la proposition de modifier l'accord. Il n'est pas nécessaire que les Membres de l'OMC ratifient et acceptent individuellement les amendements au MRD et ceux-ci prennent effet suite à une décision consensuelle de la Conférence ministérielle qui approuve l'amendement.[61]

À première vue, les commentateurs ont raison – les procédures décisionnelles de l'OMC *sont* lourdes et laborieuses. Ici se trouve le paradoxe : les procédures sont lourdes parce qu'elles visent à être inclusives, afin de garantir que les décisions ont l'appui de l'ensemble des Membres. Cependant, la prise de décision par consensus permet aussi à un pays, peu importe sa taille ou sa puissance relative, d'empêcher qu'une décision ne soit prise. Des Membres peuvent individuellement « prendre en otage » le système de temps à autre, et certains le font, et cela n'est pas toujours fondé sur des motifs rationnels.

Les grandes puissances en sont venues à recourir à des techniques informelles de « recherche de consensus », dont les groupements de pays (comme les rencontres de type « salle verte »), ce qui signifie inévitablement que certains pays ne participent pas aux étapes clés de la planification et de la rédaction d'un projet de décision. Cette solution peut, toutefois engendrer d'autres problèmes : ainsi, à la rencontre ministérielle de Seat-

[59] *Accord de Marrakech*, article X:1.

[60] *Accord de Marrakech*, article X, par. 3, 4 et 5.

[61] *Accord de Marrakech*, article X:8.

tle, en 1999, un important groupe de pays en développement a menacé de quitter la rencontre parce qu'il n'avait pas été inclus dans les réunions de type « salle verte », auxquelles avaient participé environ 60 chefs de mission. En outre, même lorsqu'une proposition a fait l'objet d'un minutieux exercice de « recherche informelle de consensus », elle peut donner lieu à des tactiques d'obstruction lorsqu'un Membre tente de la faire inscrire à l'ordre du jour d'une rencontre officielle aux fins d'approbation.[62]

Y a-t-il une « déficience constitutionnelle » dans les règles décisionnelles de l'OMC? Pourrait-on modifier ces règles pour les rendre plus fonctionnelles? Quoi faire pour que les pays en développement se sentent davantage inclus dans le système?

À vrai dire, les nouvelles règles qui encadrent la formulation d'interprétations définitives ou d'amendements aux accords n'ont pas encore été appliquées. Cependant, de nombreuses décisions importantes ont été prises, dont des décisions visant à approuver l'accession de plusieurs nouveaux Membres à l'OMC et des décisions accordant à certains pays des dispenses à l'égard des obligations de l'OMC. Presque toutes ces décisions ont été prises par consensus au Conseil général, après avoir été longuement débattues dans des rencontres informelles de groupes de travail auxquelles tous les Membres de l'OMC pouvaient participer. Dans un seul cas jusqu'à maintenant, soit l'accession de l'Équateur en 1995, la décision ne s'est pas faite par consen-

[62] Ainsi, en 1999, avant la tenue de la rencontre ministérielle de Seattle, un groupe informel d'environ 14 pays s'est réuni hors de l'OMC afin de rédiger un projet d'amendement au MRD pour supprimer certaines ambiguïtés dans les articles 21.5 et 22 de cet accord en ce qui a trait à la mise en œuvre des décisions. Les rencontres de ce groupe informel étaient ouvertes à tout pays souhaitant y participer. Bien que ce groupe, présidé par le Japon, ait tenté à plusieurs reprises de déposer un projet d'amendement à une réunion officielle de l'ORD, ses efforts ont été bloqués de façon répétée par les délégations de deux pays en développement (non parce ces pays n'avaient pas été inclus dans les négociations – ils y avaient participé – mais pour des raisons stratégiques qui n'avaient aucun lien avec le texte du projet d'amendement).

sus et a nécessité un vote.[63] Une âpre lutte est survenue en 1999 lors de la sélection d'un nouveau Directeur général, parce que le soutien des Membres était presque également réparti entre deux candidats. L'impasse a éventuellement été résolue lorsqu'on a décidé que le mandat serait divisé en deux étapes, chacun des candidats occupant le poste pour une période de trois ans. Cependant, même si cette question a été réglée, l'OMC a été pratiquement paralysée pendant plusieurs mois, ce qui, de l'avis de plusieurs, a contribué à l'échec de la rencontre ministérielle de Seattle.

Modifier les procédures décisionnelles serait extrêmement difficile, sinon impossible. Tous les Membres de l'OMC, des États-Unis et de l'Union européenne aux pays les moins développés, sont attachés à la pratique de la prise de décision par consensus. Cela fait partie de l'*ethos* de l'OMC. Il ne serait pas dans l'intérêt des pays en développement que l'OMC adopte un mécanisme de vote pondéré comme celui utilisé au Fonds monétaire international ou à la Banque mondiale. Les Membres de l'OMC sont fortement opposés à toute suggestion en ce sens, et un tel mécanisme ne contribuerait pas à rendre l'OMC plus inclusive pour les pays en développement.

On peut poser la question suivante : s'il est aussi difficile de parvenir à un consensus, pourquoi les Membres ne recourent-ils pas à la procédure du vote plus souvent? Bien que les seuils applicables aux décisions visant l'adoption d'interprétations, de dispenses ou d'amendements soient très élevés (les trois quarts ou les deux tiers des Membres), pour de nombreuses décisions, par exemple l'élection d'un nouveau Directeur général, la « solution de repli » serait un vote à la majorité simple. Toutefois, même si les règles ont toujours stipulé

[63] L'article XII:2 de l'*Accord de Marrakech* stipule que les décisions relatives à l'accession de nouveaux Membres doivent être prises par un vote de la Conférence ministérielle à la majorité des deux tiers; en pratique, sauf pour l'accession de l'Équateur, ces décisions ont été prises par consensus lors de rencontres du Conseil général.

que les décisions pouvaient être prises par un vote majoritaire[64], cela n'a pas été la pratique au GATT ni à l'OMC. Les Membres semblent préférer la procédure lourde et fastidieuse de la prise de décision par consensus aux modalités de vote permises dans les règles.

À mon avis, la difficulté que soulèvent les procédures de prise de décision de l'OMC ne découle pas d'une « déficience constitutionnelle » inhérente à ces règles mais, plutôt, des préférences et de la pratique des Membres de l'OMC. Modifier les procédures de prise de décision ne contribuera probablement pas à changer les attitudes des Membres de l'OMC. En outre, une modification des règles décisionnelles ne ferait qu'exacerber les problèmes de légitimité interne au sein de l'organisme, parce que cela renforcerait la perception parmi les pays en développement qu'ils ne sont pas inclus dans les processus décisionnels.

Durant le Cycle d'Uruguay, les États-Unis ont mis de l'avant une proposition au sein du Groupe sur le fonctionnement du système du GATT (FSG) à l'effet qu'un conseil ou qu'un comité de gestion, constitué d'environ 18 Membres, devrait être établi pour formuler les orientations en matière de politique et aider à la gestion et à l'administration du système. Cette idée a refait surface parmi les délégations à Genève et dans les débats d'experts.[65] Cependant, les pays en développement demeurent opposés à toute suggestion qui se traduirait par l'exclusion de certains pays d'un organe décisionnel.

---

[64] L'article XXV du GATT de 1947 stipulait qu'en règle générale, les décisions des PARTIES CONTRACTANTES devaient être prises par vote majoritaire (sauf pour les dispenses et les amendements, où un vote à la majorité des deux tiers était requis). Cependant, la pratique suivie presque tout au long de l'histoire du GATT a été de prendre les décisions par consensus.

[65] Sylvia Ostry est une partisane de longue date de cette notion. Voir, par exemple, Sylvia Ostry, « World Trade Organization: Institutional Design for Better Governance », dans *Efficiency, Equity, Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millenium*, publié sous la direction de R.B. Porter, P. Sauve, A. Subramanian et A.B. Zampetti, The Brookings Institution, 2001, p. 361-380; Barfield, *supra*, note 4.

En dépit des objections des pays en développement ou de petite taille, un conseil de gestion est essentiel et pourrait être structuré de manière à inclure tous les Membres de l'OMC. L'OMC est devenue une entreprise complexe – de nombreuses décisions administratives, procédurales et internes pourraient être prises par une entité de taille plus restreinte que le Conseil général. Il est clair, particulièrement après le fiasco de Seattle, qu'un organe de gestion plus compact est requis pour aider à définir les priorités et à donner une orientation au système. Des regroupements informels existent à l'heure actuelle au sein de l'OMC – il y a un groupe africain, constitué de tous les pays africains Membres de l'OMC, qui se réunit sur une base régulière pour élaborer des propositions coordonnées. Il y a aussi un groupe de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) qui se réunit régulièrement pour adopter des positions coordonnées en vue de rencontres clés de l'OMC. Les pays d'Amérique latine ont souvent agi de façon coordonnée – ils ont quitté *massivement* et entravé la rencontre ministérielle de Bruxelles, en 1990, en raison de négociations litigieuses sur l'agriculture. Un comité ou un conseil de gestion, structuré de manière à être véritablement représentatif des Membres de l'OMC, pourrait être rendu opérationnel d'une manière à la fois transparente et inclusive. Il pourrait aussi aider à faire avancer des propositions et solutionner en partie les problèmes de délai et la paralysie engendrés par les laborieuses procédures actuelles.

Conclusions

À mon avis, la solution à la crise de légitimité de l'OMC ne consiste pas à revenir en arrière, comme certains l'ont préconisé, pour adopter un système de règlement des différends ancré dans les coutumes et les pratiques diplomatiques. Elle ne consiste pas non plus à favoriser une plus grande « souplesse et un plus grand contrôle des Membres » sur les processus des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel. Cela ressemblerait étrangement à une ingérence politique dans le système judiciaire. Il est extrêmement important de ne pas réduire ou com-

promettre l'indépendance et l'impartialité des processus judiciaires de l'OMC.

La clé réside dans la reconnaissance du fait que le système de règlement des différends de l'OMC comprend deux voies : une voie « diplomatique » et une voie « judiciaire ». Une distinction claire doit être faite entre ces deux voies.

Les Membres de l'OMC devraient être incités à utiliser davantage, et à meilleur escient, les autres mécanismes de règlement des différends que met à leur disposition le MRD. Des améliorations aux mécanismes « diplomatiques » en vue de les rendre plus efficaces inciteraient les Membres de l'OMC à y recourir davantage, ce qui signifierait qu'un plus grand nombre de cas seraient réglés par des moyens diplomatiques.

De même, l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité du système « judiciaire » devraient être maintenues et défendues contre toute ingérence politique – une version hybride de la voie judiciaire ne serait pas dans l'intérêt des Membres de l'OMC ni conforme à un système de commerce international « fondé sur des règles ». La voie « judiciaire » devrait être renforcée et améliorée en « professionnalisant » le système des groupes spéciaux et en lui donnant les attributs d'un tribunal permanent et indépendant, selon le modèle de l'Organe d'appel. On devrait aussi garantir la transparence des délibérations des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel en rendant publics les mémoires présentés par les parties et en ouvrant au public les rencontres des groupes spéciaux et les audiences de l'Organe d'appel. Du même coup, de nouvelles règles de protection de l'information « commerciale confidentielle » et des modalités efficaces d'admission de mémoires d'*amicus curiae* devraient être élaborées par les Membres de l'OMC.

Le problème de la légitimité « externe » de l'OMC représente une menace beaucoup plus sérieuse à la viabilité continue de l'organisme en comparaison des difficultés liées à sa légitimité « interne ». Pour cette raison, l'OMC doit s'orienter, et être perçue comme s'orientant, de façon décisive et déterminée vers une transparence et une ouverture plus grandes. Il n'y a tout simplement aucune excuse, vu la gravité et l'importance des décisions prises par l'OMC, pour que le système de règlement

des différends ou un régime législatif fonctionne secrètement, derrière des portes closes. Les gouvernements ne perdront pas le contrôle de l'OMC si des acteurs non étatiques sont autorisés à consulter l'information, à assister aux audiences et aux réunions à titre d'observateurs, et à présenter des mémoires d'*amicus curiae* devant les groupes spéciaux et l'Organe d'appel. En rendant l'OMC plus transparente et accessible, l'organisme serait mieux compris et apprécié. Cela renforcerait la légitimité et la crédibilité de l'OMC en tant organisation internationale.

L'évolution du règlement des différends au GATT et à l'OMC

Marc L. Busch et Eric Reinhardt*

Introduction

Malgré des débuts discrets dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT), le règlement des différends à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a été qualifié d'« élément essentiel du système commercial multilatéral ».[1] D'ailleurs, tandis que le régime de règlement des différends du GATT aurait difficilement pu paraître plus imparfait[2], le Mémorandum d'accord de l'OMC sur le règlement des différends reçoit généralement des éloges pour sa capacité d'accroître la confiance dans une économie mondiale de plus en plus fondée sur des règles.[3] Pourquoi ces visions si diamétralement opposées des mécanismes de règlement des différends du GATT et de l'OMC? Les idées reçues sont que les normes diplomatiques du GATT ont été supplantées par l'architecture plus légaliste de l'OMC[4], ce qui a produit un système dans lequel le « *droit* l'emporte sur la *puissance* ».[5] Il n'est donc peut-être pas éton-

* Marc L. Busch est professeur adjoint à la School of Business de l'Université Queen's et associé du Canadian Institute for Advanced Research. Eric Reinhardt est professeur adjoint au département de science politique de l'Université Emory. Les points de vue exprimés dans le présent document sont ceux des auteurs et ne doivent être attribuées ni au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ni au gouvernement du Canada. Nous remercions tout particulièrement Dan Ciuriak pour ses observations. Nous dédions ce chapitre à la mémoire de notre collègue Bob Hudec.

[1] Moore 2000.

[2] Castel 1989; Young 1995; Pescatore 1997.

[3] Petersmann 1997; Steger et Hainsworth 1998; Horn et Mavroidis 2001.

[4] Voir Jackson 1978; 1998.

[5] Lacarte-Muro et Gappah 2000, p. 401.

nant que de nombreux observateurs insistent sur le fait qu'un grand éventail de membres—et de pays *en développement*, en particulier—obtiennent des résultats plus favorables lors du règlement des différends à cause des réformes apportées par le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends et de la plus grande clarté des règles de l'OMC. Cette vision correspond-elle à la réalité? Les données empiriques fournissent-elles des indices sur l'efficacité probable des modifications futures du Mémorandum d'accord?

Le présent chapitre tente de répondre à ces questions, en présentant des données statistiques sur les tendances du règlement des différends dans les régimes du GATT et de l'OMC. Les résultats contribuent à démêler deux hypothèses connexes présentées dans les études. La première de ces hypothèses est que l'OMC a mieux *réussi* que le GATT à provoquer des résultats de politique favorables par le règlement des différends. Au premier coup d'œil, les données sembleraient confirmer cette hypothèse : environ les trois cinquièmes des différends soumis au GATT ont abouti à des concessions[6] au moins partielles, tandis que la proportion monte aux quatre cinquièmes à l'OMC. Mais deux mises en garde importantes s'imposent, la première étant que, contrairement à leurs homologues riches, les plaignants pauvres n'ont pas reçu clairement de plus grandes concessions des défendeurs depuis l'avènement de l'OMC, la seconde, que l'OMC n'a pas mieux réussi que le GATT à régler les différends entre les États-Unis et la Communauté européenne (CE). Pourtant, l'impression générale est que l'OMC *a* amélioré les résultats étonnamment positifs du GATT pour une importante catégorie d'affaires, ce qui pousse à se demander pourquoi?

La deuxième hypothèse est reliée à cette question. Elle attribue les succès de l'OMC aux réformes juridiques du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Contrairement aux normes diplomatiques du GATT, auxquelles on a reproché

[6] Par concessions, nous entendons les mesures prises par le défendeur pour libéraliser sa ou ses mesures commerciales contestées, et cédant ainsi à certaines ou à l'ensemble des demandes du plaignant.

de manquer du mordant nécessaire pour provoquer la mise en conformité, le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends a été qualifié de mécanisme de règlement des différends peut-être le plus développé dans tous les régimes de traité existants.[7] En particulier, the Mémorandum d'accord comble des lacunes qui semblaient si criantes dans le GATT, notamment en officialisant le droit d'un plaignant de se faire entendre par un groupe spécial, en prévoyant d'adoption automatique des rapports des groupes spéciaux (sauf en cas de « consensus négatif »), en permettant des examens par un organe d'appel et en établissant un mécanisme s'appliquant de manière unifiée à tous les différends découlant des accords visés. De nombreux observateurs sont d'avis que, à cause de ces réformes juridiques, le règlement des différends à l'OMC ne s'effectue pas comme au GATT. Mais les faits leur donnent tort : le *règlement rapide*, que nous définissons comme des concessions négociées avant qu'une décision ne soit rendue, permet d'obtenir les résultats de politique les plus favorables à l'OMC, tout comme c'était le cas sous le GATT. Le mécanisme de règlement des différends fournit une tribune où les membres négocient « à l'ombre de la loi », tandis que l'arbitrage de l'OMC aboutit à des décisions juridiques moins ambiguës et plus exécutoires. Les faits semblent indiquer que les réformes apportées par le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC n'ont *pas*, en soi, rendu un règlement rapide plus probable que dans le régime du GATT. En réalité, certains aspects de ces réformes juridiques ont rendu un règlement rapide *moins* probable dans des domaines clés, ce qui désavantage les pays en développement, en particulier.

Ces constatations vont dans le sens contraire des idées reçues; on s'attendrait à ce que le risque d'une décision favorable au plaignant de la part des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, qui ont plus de poids dans le régime de l'OMC, incite *davantage* au règlement rapide, or, ce n'est pas le cas. Conjuguée aux preuves de l'absence de mise en conformité des décisions en général, cette constatation laisse planer un doute sur

[7] Palmeter 2000, p. 468.

l'hypothèse que les réformes juridiques du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends sont en soi responsables des succès de l'OMC. Les meilleurs résultats à l'OMC semblent plutôt dépendre davantage de la portée élargie des mesures « pouvant donner lieu à une action » en vertu des nouveaux accords et de la propension des plaignants riches à l'emporter sur les pays en développement, ces derniers étant plus souvent des défendeurs à l'OMC qu'au GATT. Ces résultats méritent d'être examinés avec soin quand on pèse les propositions de réforme du règlement des différends dans le Programme de Doha pour le développement.

Le présent chapitre compte cinq sections. La section II explique la logique du règlement rapide. La section III donne un aperçu du mécanisme de règlement des différends du GATT et examine les conséquences de la réforme juridique sur les tendances du règlement rapide. La section IV porte sur le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, en accordant une attention spéciale à l'expérience des pays en développement et à la relation transatlantique. La section V examine certaines des réformes les plus fondamentales proposées pour le règlement des différends dans le cadre du Programme de Doha pour le développement, à la lumière des résultats de cet examen. La section VI présente la conclusion.

Explication du règlement rapide

Comment s'explique le règlement rapide dans l'ombre d'un droit « faible »? Dans les procès nationaux, on s'attend à ce que les plaignants abandonnent les recours sans fondement et que les défendeurs plaident des affaires valables. Mais cela se fait à l'ombre d'un droit « solide », appuyé par une exécution crédible. En vertu du GATT, qui a longtemps été tourné en dérision et qualifié de « tribunal sans huissier »[8], on aurait difficilement pu affirmer que les décisions avaient un grand poids juridique, en supposant qu'elles étaient prises. Même dans le régime de l'OMC, où il est plus probable que les défendeurs soient

[8] Rossmiller 1994, p. 263.

confrontés à des décisions exécutoires, la mise en conformité soulève des interrogations, étant donné la difficulté de donner suite à l'autorisation de prendre des mesures de rétorsion, en supposant que le plaignant demande une telle autorisation.[9] Dans ce cas, comment s'explique le règlement rapide des différends au GATT et à l'OMC?

Il a été démontré que la réponse est liée à l'*incertitude* concernant la volonté des parties au différend de s'engager dans le processus de négociation.[10] Prenons le cas, par exemple, d'un plaignant qui peut porter plainte en vertu d'un mécanisme de règlement des différends ou se venger unilatéralement en adoptant une mesure commerciale nationale (p. ex., article 301), qui peut comporter ses propres coûts politiques nationaux. Le défendeur doit alors soupeser divers facteurs : les conséquences économiques des éventuelles mesures de rétorsion; le désir d'éviter la condamnation normative qu'il suscitera en enfreignant ouvertement les règles commerciales; les préoccupations stratégiques possibles à l'idée d'établir un précédent qui pourrait déclencher à son tour une vague de non-conformité chez d'autres; ou des facteurs tactiques plus limités (p. ex., le pouvoir exécutif du défendeur ou d'autres groupes nationaux de libéralisation des échanges pourraient être mieux en mesure de surmonter l'opposition protectionniste nationale en « liant les mains » à l'aide d'une décision.)[11] Il y a donc une incertitude fondamentale tant en ce qui concerne la volonté du plaignant de prendre des mesures de rétorsion coûteuses qu'en ce qui concerne celle du défendeur de payer le coût de la non-conformité. Tant le plaignant que le défendeur cherchent à exploiter à leur avantage cette incertitude au sujet de leurs intentions, pour obtenir, selon le cas, des concessions ou le maintien du statu quo. Lorsque le plaignant évalue (la probabilité est souvent faible) que le défendeur devra bien céder si la décision lui est défavorable, il fixe haut la barre du genre d'offres de

[9] Cinq demandes de ce genre ont été faites à l'OMC, mais seulement une en vertu du GATT.

[10] Reinhardt 2001.

[11] Reinhardt 2002.

règlement rapide qu'il est prêt à accepter. En même temps, le désir d'éviter une condamnation normative, accentué par celui de retarder d'éventuelles mesures de rétorsion, pousse le défendeur à acquiescer aux demandes (élevées) du plaignant et donc à offrir des concessions généreuses en partant. La valeur accrue des concessions dans le règlement rapide dépend donc de l'*anticipation* d'une condamnation normative[12] et de sanctions commerciales. Le hic, c'est que l'incertitude au sujet de la volonté du défendeur de payer le coût de la non-conformité se dissipe dès que la décision est rendue et que le défendeur s'y conforme ou non. Les décisions éliminent donc l'incertitude qui constitue, *ex ante*, la base de la détermination accrue du plaignant et donc de l'offre plus généreuse de règlement rapide de la part du défendeur. Cette *anticipation*, et non la *concrétisation* de la décision, constitue donc le moyen le plus efficace dont dispose le système pour obtenir des concessions en matière de libéralisation des marchés.

Il arrive parfois que les négociations en vue d'un règlement achoppent et que le différend aille jusqu'à une décision. Cela se produit lorsqu'il y a une faible attente *ex ante* que le défendeur préférera éviter de paraître ouvertement non conforme ou que le plaignant voudra prendre des mesures de rétorsion quoi qu'il advienne. Dans ces cas, les chances d'un règlement sont trop faibles et les parties font monter le différend à son paroxysme. Une décision défavorable au défendeur est donc plus probable quand elle risque *le moins* d'influer sur le comportement du défendeur.

Notre point de vue sur la dynamique du règlement des différends au GATT et à l'OMC suscite une foule d'idées qui peuvent être vérifiées. La plus importante à cet égard est que les concessions sont plus probables avant une décision. Cela ne veut pas dire que l'orientation de la décision n'a aucune importance, car en réalité, ces verdicts sont effectivement importants,

[12] Comme Hudec l'a expliqué, le pouvoir fondamental de la procédure tient au pouvoir normatif des décisions proprement dites et aux pressions de la communauté pour que ces décisions soient appliquées. Hudec 1987, pp. 214.

dans la mesure où la non-conformité peut être coûteuse, vu les normes du système. Toutefois, il y a probablement un niveau non négligeable de *non*-conformité aux décisions défavorables; ces situations sont nettement plus fréquentes lorsque les défendeurs se moquent de ces coûts. De manière plus générale, le pouvoir du marché, ou la dépendance asymétrique, ne devrait constituer qu'un indice partiel du niveau des concessions du défendeur, pour toutes les raisons décrites ci-dessus.

Ces prédictions permettent d'évaluer jusqu'à un certain point l'efficacité des réformes probables du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Ce qui est le plus remarquable à cet égard, c'est que, parce que les mesures de rétorsion dépendent de la détermination du plaignant et *non* de la bénédiction officielle du régime, des réformes comme celles qui facilitent l'approbation de la suspension des concessions devraient avoir peu d'effet sur l'issue des différends. De même, parce que le pouvoir normatif du régime tient à l'interprétation de ses décisions et non à leur pouvoir juridique officiel une fois qu'elles sont adoptées, des réformes comme celles qui interdisent au défendeur d'opposer son veto à l'adoption d'une décision devraient elles aussi avoir peu de conséquences. En revanche, les réformes qui clarifient des dispositions juridiques de l'OMC devraient rendre les décisions des groupes spéciaux plus prévisibles et la jurisprudence du GATT et de l'OMC plus cohérente; elles devraient ainsi *accroître* la probabilité de libéraliser le commerce. Cela dit, les réformes n'apporteront probablement aucun avantage aux pays en développement qui ne possèdent pas les compétences nécessaires pour naviguer à travers les subtilités du régime juridique, surtout s'ils favorisent les poursuites plutôt que la diplomatie et réduisent ainsi la probabilité d'un règlement rapide, étape du processus où les concessions sont les plus probables. Dans les sections ci-dessous, nous examinerons les recherches empiriques effectuées jusqu'ici sur ces diverses implications de notre modèle.

Mais auparavant, il importe d'examiner une objection à tout ce raisonnement, soit que l'« action réelle » se déroule peut-être bien avant qu'un plaignant ne porte plainte à Genève. Il s'agit là de la crainte d'un *biais de sélection*, autrement dit de la possibi-

lité que des facteurs non observés distinguent les affaires soumises au règlement des différends de l'OMC de celles qui empruntent la voie de la diplomatie, de mécanismes régionaux de règlement des différends ou d'autres tribunes. Si cette crainte était fondée, alors les conclusions tirées des études sur le règlement des différends pourraient être faussées par la façon dont ces facteurs non observés poussent certaines affaires à être poursuivies à Genève et d'autres pas.

Le problème le plus immédiat est évidemment qu'il n'y a pas de données chronologiques sur les « non-affaires » pour tous les membres du GATT et de l'OMC. Il serait cependant possible que des études futures examinent des sources probables de biais de sélection. Ainsi, dans le cas des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), une attention est accordée aux questions soumises au mécanisme de règlement des différends de la Convention internationale pour la protection des végétaux (qui n'a examiné qu'une affaire jusqu'ici), et aux questions examinées aux réunions du Comité des SPS de l'OMC et du Codex Alimentarius. Ces questions représentent des indices importants, tous documentés, et prometteurs comme moyen de distinguer les types d'affaires qui sont soumises à Genève de celles qui ne le sont pas, afin de pouvoir établir des modèles d'« effets de sélection ». Ces études pourraient notamment tenter de savoir si les questions débattues en long et en large dans le cadre du Codex, ou sur lesquelles plusieurs pays font des observations, risquent davantage d'être soumises au règlement des différends à l'OMC. Dans cette veine, une étude récente des demandes américaines relatives aux droits antidumping a révélé que les décisions rendues par les organismes nationaux sont fortement influencées par la *menace* de mesures de rétorsion étrangères au GATT ou à l'OMC, ce qui jette un autre éclairage sur cette question.[13] Dans les analyses ci-dessous, les modèles d'effets de sélection ont été évalués aux diverses étapes des affaires et ils ont été trouvés insuffisants.

Bien qu'il soit évidemment important de connaître ces « chiens qui n'aboient pas », les chiens qui aboient méritent

[13] Blonigen et Bown 2001.

aussi notre attention. À un égard important, le règlement des différends n'est pas une fin en soi, mais plutôt le point de départ d'une dynamique juridique et politico-économique cruciale. À l'OMC, en particulier, la question de la « chronologie » qui se pose pour les articles 21 et 22 du Mémorandum d'accord, la décision de donner suite à l'autorisation de prendre des mesures de rétorsion, le processus par lequel la mise en conformité est établie après que les mesures de rétorsion sont autorisées, et l'économie politique de la conception et de la mise en œuvre de nouvelles mesures pour remplacer les anciennes justifient un examen plus attentif du règlement des différends comme point de départ de questions intéressantes plutôt que simplement comme point final à ces questions.

Le règlement des différends au GATT

D'abord codifié dans une annexe au *Mémorandum d'accord de 1979 sur les règles et procédures régissant le règlement des différends*, le processus en vertu duquel le GATT arbitrait les conflits commerciaux a beaucoup de points communs avec le système mis sur pied par le Mémorandum d'accord de l'OMC sur le règlement des différends. À l'époque, tout comme maintenant, tout débutait par une demande de consultations. S'il était impossible de trouver une solution satisfaisante au différend grâce aux consultations, le plaignant demandait alors un examen par un groupe spécial. Évidemment, là où le bât blessait, c'était qu'au GATT, le défendeur pouvait *bloquer* la demande d'établissement d'un groupe spécial faite par le plaignant, une possibilité considérée pendant longtemps comme l'une anomalies congénitales du système les plus flagrantes. Fait intéressant à souligner, peu de défendeurs ont bloqué des demandes d'établissement de groupe spécial.[14] Ils ont plutôt bloqué plus souvent l'*adoption* des rapports des groupes spéciaux, profitant

[14] Van Bael 1988, p. 68; Vermulst 1995, p. 134; Vermulst et Driessen 1995, p. 135. Cela dit, certaines affaires du temps du GATT ont été bloquées à titre préventif, l'affaire *CE—Hormones* en étant l'un des exemples les plus frappants. Voir Busch et Reinhardt 2003a.

d'une autre anomalie notoire du GATT. Par exemple, dans les deux différends de l'ère du GATT sur les bananes, la Communauté européenne a bloqué l'adoption des rapports des groupes spéciaux, révélant ainsi la difficulté d'avoir gain de cause face à un défendeur récalcitrant. Étant donné la perspective de se faire refuser un examen par un groupe spécial et, à plus forte raison, la mince probabilité d'obtenir un rapport favorable d'un groupe spécial, on peut se demander pourquoi les plaignants ont fait appel au mécanisme de règlement des différends du GATT, et à plus forte raison pourquoi ils l'ont fait si souvent et si souvent avec succès.

La *Décision de 1989 visant à améliorer les procédures de règlement des différends* a comblé la première de ces failles, en donnant aux plaignants le droit à un examen par un groupe spécial du GATT. Même si la probabilité de non-adoption du rapport était encore grande, les défendeurs ne pouvaient plus bloquer, ni retarder considérablement, une demande d'établissement d'un groupe spécial. Dans les affaires sur les bananes de l'ère du GATT, par exemple, la CE a concédé que la *Décision de 1989* avait éliminé la tactique des délais et elle a demandé au groupe spécial de ne pas examiner cette affaire compliquée trop rapidement.[15] De cette façon, *la Décision de 1989* a donné aux plaignants un moyen d'éviter le « jeu de pouvoir politique » de l'étape des consultations. Il n'est donc peut-être pas étonnant que des observateurs aient affirmé que la *Décision de 1989* avait revitalisé le règlement des différends[16], donné du mordant au GATT[17] et encouragé les examens par les groupes spéciaux en général.[18]

Mais les faits ne confirment pas ces affirmations. Le tableau 1 révèle que la *Décision de 1989* n'a pas accentué le recours aux groupes spéciaux. Dans l'ensemble, l'établissement d'un groupe spécial a été demandé pour moins de la moitié de toutes les affaires examinées au GATT. En réalité, les taux

[15] Code du GATT, C/M/264.
[16] Castel 1989.
[17] Montana i Mora 1993; Young 1995.
[18] Pescatore 1993, p. 29.

d'établissement de groupe spécial avant et après *la Décision de 1989* ont été respectivement de 43 p. 100 et de 45 p. 100, ce qui représente une différence statistique infime.

Tableau 1. Tendances de l'escalade des différends au GATT et à l'OMC

	Différends soumis ...			
Étape de l'escalade	**1948-2000**	**1948-1988**	**1989-1994**	**1995-2000**
Soumission	659	310	122	227
...dont				
Établissement d'un groupe spécial	305	133	55	117
...dont	(46,3 %)	(42,9 %)	(45,1 %)	(51,5 %)
Décision du groupe spécial	230	105	45	80
...dont	(34,9 %)	(33,9 %)	(36,9 %)	(35,2 %)
Décision de l'organe d'appel	—	—	—	60 (26,4 %)

Nota : Étant donné que l'arbitrage durant les premières années du GATT reposait moins sur des groupes spéciaux officiels que sur d'autres organes (p. ex., des groupes de travail ou l'ensemble du Conseil) pour prononcer un jugement, le terme « groupe spécial » employé ci-dessus inclut également ces autres organes. Les taux entre parenthèses représentent le pourcentage par rapport à l'ensemble des différends soumis pendant la période (colonne). Les différends soumis après le 1er décembre 2000 ne sont pas inclus.

Il se pourrait évidemment que la *Décision de 1989* ait favorisé un plus grand nombre de règlements rapides et non un plus grand nombre d'examens par un groupe spécial. La logique voudrait que le droit à un examen par un groupe spécial ait incité les défendeurs à bien défendre leur cause dans les consultations. Les études empiriques récentes semblent toutefois indiquer que ni la *Décision de 1989* ni le *Mémorandum d'accord de 1979* ont contribué à accroître le nombre de règlements rapides.[19]

[19] Busch 2000.

Quelles paires de parties au différend étaient les plus portées à régler leurs différends rapidement au GATT? Fait intéressant, les paires d'États très démocratiques (mesuré sur une échelle de 20 points) étaient particulièrement enclines à négocier dès le départ. Prenons trois différends hypothétiques : États-Unis-Canada, Inde-Canada et Brésil-Canada, pays qui se situent respectivement au haut de l'échelle, au 25e percentile et au 10e percentile des « démocraties conjointes » dans un échantillon de tous les différends soumis au GATT. En tenant compte des autres facteurs de ces affaires, il n'y aurait eu que 3 p. 100 plus de probabilités que le différend États-Unis-Canada se règle à l'étape des consultations par rapport au différend Inde-Canada, mais 21 p. 100 plus de probabilités qu'il se règle plus rapidement que le différend Brésil-Canada. Ces résultats sont d'autant plus remarquables qu'il a été constaté que les États-Unis et le Canada n'auraient *pas* été plus portés que les autres paires de parties au différend à faire des concessions à l'étape de *l'examen par un groupe spécial*.

D'autres études empiriques montrent que cette relation existe aussi dans les différends soumis à l'OMC. Les paires de pays très démocratiques semblent donc profiter du fait qu'elles ont plus de latitude pour négocier pendant les consultations, avant que l'affaire ne s'ébruite à l'étape du groupe spécial, où les « coûts de l'ébruitement[20] » et donc les préoccupations électorales, risquent de peser fortement sur ces gouvernements. Il est vrai qu'une décision défavorable a plus de chances de susciter des concessions plus grandes d'un défendeur qu'une décision maintenant le statu quo (voir le tableau 2)[21], mais ce qui

---

[20] Fearon 1997.

[21] La seule affaire de l'ère du GATT dans laquelle le défendeur a accordé des concessions bien qu'il ait obtenu gain de cause est celle qui a opposé les États-Unis et les Pays-Bas, en vertu de l'article XXIII:2. Cette affaire, vieux litige du GATT équivalent à un examen par un groupe spécial en vertu de l'article 22.6 de l'OMC, a conclu que les restrictions quantitatives proposées comme mesures de rétorsion par les Pays-Bas sur la farine de blé américaine (57 000 tonnes métriques) étaient appropriées. Les Pays-Bas ont maintenu officiellement les contingents pendant sept ans, mais toujours refu-

importe c'est que le niveau *global* des concessions après une décision sera probablement inférieur dans les différends qui se règlent avant qu'une décision ne soit rendue, comme le démontrent les faits présentés ci-dessus.

Les données permettent également d'examiner de plus près la *mise en conformité* après les décisions. En ce qui concerne l'ère du GATT, de nombreux observateurs estiment que la non-conformité était relativement peu courante.[22] Les données semblent indiquer le contraire. Dans seulement les deux cinquièmes des affaires qui ont donné gain de cause au plaignant, le défendeur a pleinement libéralisé la mesure contestée, tandis que dans un tiers de ces affaires, le défendeur ne s'est pas du tout conformé à la décision, choisissant de rejeter ces verdicts (notamment par la non-adoption du rapport). Ce qui importe ici, ce n'est *pas* le fait que l'institution a été inefficace, mais plutôt que, comme dans l'exemple ci-dessus, les éventuels effets positifs sur la volonté du défendeur de libéraliser la mesure contestée ont eu tendance à se manifester avant la décision, sous forme d'un règlement rapide. Bref, l'efficacité de l'institution ne peut pas être évaluée uniquement à l'aune de la conformité.

La question clé est évidemment comment les *résultats* des différends varient selon les diverses étapes du règlement des différends. Comme dans l'étude de Robert Hudec[23], un résultat est défini ici comme le résultat de politique d'un différend, plutôt que comme le sens de la décision proprement dite. Autrement dit, il s'agit de savoir si le défendeur a libéralisé la mesure commerciale contestée, acquiesçant ainsi à certaines ou à l'ensemble des demandes du plaignant et non de savoir si la décision (dans la mesure où une décision a été rendue) était favorable au plaignant ou au défendeur (ou était partagée). À l'aide

sé de les appliquer, ce qui a permis, dans la pratique, des importations illimitées en provenance des États-Unis (Hudec 1993, 430).

[22] Jackson 1989, p. 101; Chayes et Chayes 1993, p. 187-188; Davey 1993, p. 72; Hudec 1993, p. 278-279; Petersmann 1994, p. 1192-1195. Contrairement à Hudec (1993), par exemple, nous incluons les différends postérieurs à 1989, pour lesquels il constate lui aussi un niveau élevé de non-conformité.

[23] Hudec 1993.

de ce point de comparaison, qui est significatif à toutes les étapes du règlement d'un différend, depuis les consultations jusqu'à la décision d'un groupe spécial, Hudec classe le résultat de tous les différends dans trois catégories, selon que la mesure contestée a été libéralisée totalement ou partiellement, ou que le statu quo a été maintenu. Les données sur les résultats de tous les différends soumis au GATT sont présentées au tableau 2.

Tableau 2. Tendances des résultats des différends, 1948-1994

	Ampleur des concessions			
Issue de l'affaire	**Aucune**	**Partielles**	**Complètes**	**Total**
Groupe spécial non établi	67	53	54	174
Groupe établi, aucune décision	7	5	23	35
Gain de cause du plaignant	23	29	49	101
Décision partagée	6	8	6	20
Gain de cause du défendeur	24	0	1	25
Total	127	95	133	355

Nota : Tout comme dans le tableau 1, étant donné que l'arbitrage durant les premières années du GATT reposait moins sur des groupes spéciaux officiels que sur d'autres organes (p. ex., des groupes de travail ou l'ensemble du Conseil) pour prononcer un jugement, le terme « groupe spécial » employé ci-dessus inclut également ces autres organes. « Décision » désigne la publication d'un rapport et non son adoption officielle par les parties au différend.

Les données révèlent que les défendeurs ont offert des concessions complètes ou partielles dans les deux tiers de tous les différends soumis au GATT. Fait intéressant à souligner, la probabilité qu'un plaignant obtienne des concessions était en réalité plus élevée avant (65 p. 100) qu'après (63 p. 100) une décision. Dans l'ensemble, le système était très efficace, malgré ses lacunes légendaires. Cela dit, lorsque les affaires sont allées jusqu'au bout, 83 p. 100 des décisions ont été favorables au plaignant, mais des concessions n'ont été accordées que dans 63 p. 100 des affaires, ce qui fait ressortir la faiblesse du système à l'étape de la mise en conformité. Fait encore plus révélateur, de toutes les concessions qui ont été faites, 59 p. 100 étaient le produit d'un règlement rapide, ce qui souligne

l'importance relative de cette étape dans le processus du GATT. D'ailleurs, les défendeurs étaient tout particulièrement enclins à offrir des concessions *après* qu'un groupe spécial avait été établi, mais *avant* qu'il rende sa décision, quel que soit le verdict.

Règlement des différends à l'OMC

À la lumière du GATT, le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends est considéré comme un important pas en avant dans la structure institutionnelle.[24] D'ailleurs, ce Mémorandum d'accord a été qualifié de « réalisation peut-être la plus importante des négociations du Cycle de l'Uruguay, *établissant ce qui pourrait constituer le système de règlement des différends le plus développé parmi tous les régimes de traité existants.* »[25] À tous points de vue, il serait difficile de soutenir le contraire. Après tout, les délais beaucoup plus stricts du Mémorandum d'accord, le droit à un examen par un groupe spécial (repris du mécanisme antérieur), l'adoption automatique des rapports (à moins d'un consensus négatif), et l'examen par un Organe d'appel permanent, pour ne nommer que quelques-unes des dispositions les plus fondamentales du Mémorandum d'accord, semblent corriger un grand nombre des lacunes les plus évidentes du GATT.

Premièrement, on croit que des procédures plus rapides dans des délais stricts renforcent la confiance dans le Mémorandum d'accord, rendent « justice » plus rapidement, et frappent de plein fouet diverses mesures unilatérales; notamment l'article 301 aux États-Unis, dont les délais étaient beaucoup plus serrés que dans le système du GATT. Deuxièmement, le droit à un examen par un groupe spécial élimine le risque de blocage (sauf pour une réunion de l'Organe de règlement des différends), tactique longtemps considérée comme la condition *sine qua non* du jeu de pouvoir politique à l'ère du GATT. Troisièmement, des mandats uniformisés et l'adoption automatique des rapports des

[24] Voir Petersmann 1997; Steger et Hainsworth 1998; Horn et Mavroidis 2001.

[25] Palmeter 2000, p. 468. Nous soulignons.

groupes spéciaux donnent à l'ensemble du système une plus grande cohérence juridique et éliminent le menace d'un « veto » unilatéral de la part d'un défendeur récalcitrant.[26] Quatrièmement, la possibilité d'un examen par l'Organe d'appel permet d'envisager des décisions plus uniformes et une jurisprudence mieux informée, à partir desquelles on peut évaluer le bien-fondé d'une contestation *ex ante*.[27] On croit généralement que, collectivement, ces réformes favorisent une libéralisation accrue et plus rapide de la part des défendeurs fautifs.

Malheureusement, les réformes juridiques du Mémorandum d'accord pourraient bien également *accroître* les coûts de transaction inhérents au règlement des différends en créant de nouvelles possibilités de délais, en incitant davantage à faire traîner les poursuites en longueur et en encourageant les défendeurs à retarder les concessions.[28] Certes, chaque étape du processus se déroule désormais selon un échéancier plus serré, mais ce facteur est largement annulé par la nouvelle possibilité—d'ailleurs, par l'*inévitabilité*[29]—de cycles successifs de poursuites relatives au même différend, qui peuvent finir par représenter une période de grâce de 15 mois pour la mise en œuvre[30], la possibilité d'un examen de la « mise en conformité » par un groupe spécial en vertu de l'article 21.5 (et la possibilité d'appel), et de poursuites supplémentaires lorsqu'un groupe spécial est établi en vertu de l'article 22.6 pour déterminer le montant et la forme des mesures de rétorsion. Autrement dit, un défendeur déterminé peut obtenir du système un délai pouvant atteindre trois ans

[26] Palmeter et Mavroidis 1998.

[27] Howse 2000.

[28] Shoyer 1998; Reinhardt 2002.

[29] Parmi les onze rapports préliminaires des groupes spéciaux qui figurent dans les registres des différends entre les États-Unis et la CE réglés à l'OMC, seuls l'*article 301* et la *Loi américaine sur le droit d'auteur* n'ont pas été portés en appel. De plus, dans le cas de la Loi sur le droit d'auteur, pas moins de trois arbitrages différends ont été invoqués, soit en vertu des articles 21.3(c), 25, et 22.6, au sujet du « délai raisonnable » pour la mise en œuvre, du niveau d'annulation ou de réduction des avantages, et du niveau des mesures de rétorsion.

[30] La période de grâce dans l'affaire *Australie—Saumon* a été de huit mois, mais elle est généralement beaucoup plus longue.

avant d'être condamné définitivement, ce qui est plus que suffisant pour que des mesures « temporaires »—comme les mesures de sauvegarde appliquées par les États-Unis en 2002 sur les importations d'acier—entravent la concurrence sans possibilité de compensation *rétroactive*.[31] De plus, les nouveaux paliers de poursuites, l'application stricte des mandats, les mesures juridiques qui n'encouragement pas la communication des renseignements, et les règles concernant le statut juridique, imposent tous aux parties au différend et aux tierces parties le fardeau de se mobiliser juridiquement dès que possible afin d'éviter plus tard des pertes attribuables à des détails techniques (p. ex. lorsque le groupe spécial ou l'Organe d'appel estime qu'une certaine objection ne relève pas de son mandat).

Dès le début d'un différend, la crainte de délais après la décision, en particulier, nuit à un règlement rapide.[32] C'est particulièrement vrai lorsque l'empressement à intenter des poursuites fait entrer en jeu des parties tierces ou d'autres parties au différend, pour lesquelles il a été démontré que la participation réduit les possibilités d'obtenir des concessions du défendeur.[33] Au lendemain d'une décision, la supériorité du Mémorandum d'accord en matière d'observation est largement surfaite par rapport au GATT; la difficulté à cet égard, n'a jamais été d'obtenir l'autorisation juridique proprement dite[34], mais plutôt de susciter la volonté politique—et d'exercer un pouvoir de marché—pour être capable de prendre des mesures de rétorsion. En ce sens, comme un observateur notoire le fait remarquer, la « légalisation » des différends à l'OMC cesse, en réalité, à peu près là où commence la non-conformité.[35] Dans ce cas, comment le Mémorandum d'accord a-t-il influé sur les tendances du règlement des différends?

---

[31] Mavroidis 2000; Pauwelyn 2000.

[32] Stewart et Burr 1998, p. 514.

[33] Busch 2000.

[34] Hudec 1999, p. 9-10; Mavroidis 2000; Valles et McGivern 2000; Reinhardt 2001.

[35] Pauwelyn 2000, p. 338.

Pays en développement

Un examen des données sur les concessions entre 1980 et 2000 révèle que les résultats de l'OMC sont supérieurs à ceux des dernières années du GATT : dans l'ensemble, les défendeurs ont davantage libéralisé les politiques contestées depuis que le Mémorandum d'accord est entré en vigueur.[36] Les données révèlent en outre cependant, que les plaignants des pays en développement n'ont pas profité autant sous le régime de l'OMC que plaignants de pays riches. D'un côté, les plaignants de pays *en développement* ont obtenu une libéralisation complète de la part des défendeurs dans 36 p. 100 des cas au GATT, ce taux étant monté à 50 p. 100 à l'OMC. De l'autre, ces résultats sont dépassés, et de loin, par les plaignants des pays *développés*, qui ont obtenu une libéralisation complète dans 40 p. 100 des cas au GATT, mais dans 74 p. 100 à l'OMC. Pourquoi les pays en développement ont-ils des résultats inférieurs? Parce qu'ils ne réussissent pas à inciter les défendeurs à régler le différend rapidement et *non* parce qu'ils obtiennent un taux disproportionné de verdicts défavorables ni parce qu'ils n'ont pas le pouvoir de marché nécessaire pour pouvoir prendre des mesures de rétorsion (crédibles).

Des études empiriques récentes évaluent la probabilité de concessions complètes par un défendeur, en tenant compte de l'influence de l'OMC (par rapport à celle du GATT) et du niveau de développement du plaignant (c.-à-d. revenu par habitant). La taille absolue du marché du plaignant (PIB) ainsi que le revenu par habitant et le PIB du défendeur sont examinés, ainsi que des variables comme l'établissement ou non d'un groupe spécial, l'orientation de la décision le cas échéant, le nombre de parties au différend ou de tierces parties et la nature du différend : s'il portait sur une politique agricole, s'il était discriminatoire uniquement pour le plaignant ou s'il était politiquement « sensible » (c.-à-d., une norme relative à la santé et à la sécurité).

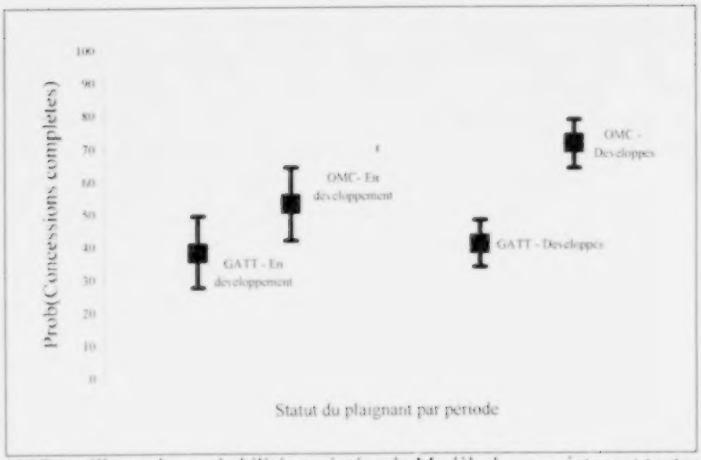
---

[36] Busch et Reinhardt 2003b.

Afin de mesurer l'effet du niveau de développement du plaignant dans le contexte de l'OMC, ce paramètre d'interaction a été inclus lui aussi. Fait important, cette variable est positive et statistiquement significative, ce qui veut dire que l'OMC a *accru* l'écart entre les plaignants des pays développés et des pays en développement en ce qui concerne leur capacité d'obtenir que les défendeurs offrent des concessions. Bref, les plaignants riches ont nettement accru leurs probabilités d'obtenir leurs résultats souhaités à l'OMC; pour les plaignants moins bien nantis, la situation est moins claire.

Le graphique 2 illustre ce résultat. Lorsque toutes les autres variables sont maintenues à leur moyenne de l'échantillon, la probabilité qu'un plaignant pauvre (avec un PIB par habitant se situant dans le 10^{e} percentile, soit environ 2 150 dollars) obtienne des concessions complètes de la part d'un défendeur se situe entre 0,27 et 0,49 dans le régime du GATT, et entre 0,41 et 0,64 à l'OMC. Ces fourchettes constituent des intervalles de confiance de 90 p. 100, de sorte que le fait qu'il existe encore un grand chevauchement entre eux (de 0,41 à 0,49) est intéressant. Jusqu'ici, les données laissent entendre que les pays en développement ont amélioré leurs résultats comme plaignants, mais elles ne donnent aucune certitude raisonnable quant à cette tendance. Par ailleurs, la situation des plaignants plus fortunés (avec un PIB par habitant se situant dans le 90^{e} percentile, soit 29 250 dollars) s'est améliorée sans équivoque dans le régime de l'OMC. La probabilité projetée de concessions complètes pour un pays répondant à cette description se situait entre 0,33 et 0,48 au GATT—ce qui est comparable à la probabilité pour un plaignant moins fortuné de même taille—mais elle est montée entre 0,63 et 0,78 à l'OMC. Fait intéressant, cette constatation n'est *pas* valable pour les différends entre les États-Unis et la CE, qui, dans les faits, n'ont *pas tendance* à se conclure plus favorablement à l'OMC (voir ci-dessous). Il faut se souvenir que les résultats des pays développés ne sont pas liés au poids exceptionnel des États-Unis et de la CE comme plaignants.

Graphique 2. Probabilité de concessions complètes, selon le statut du plaignant et la période



NOTA : Illustre les probabilités projetées du Modèle 1, en maintenant toutes les autres variables à leur moyenne de l'échantillon, et en faisant passer *l'OMC* de 0 à 1 et le *Revenu par habitant du plaignant* de sa valeur au 10e percentile (2 152 dollars) à sa valeur au 90e percentile (29 251 dollars), à des intervalles de confiance de 90 p. 100.

Les résultats sont semblables lorsque l'analyse se limite aux différends soumis à l'OMC. Là encore, quand toutes les autres variables sont maintenues à leur moyenne de l'échantillon et que le PIB par habitant passe du 10e au 90e percentile, la probabilité projetée que le défendeur offre des concessions complètes double largement, passant de 0,22 à 0,47. Prenons le cas de l'Inde et de l'Australie, deux pays ayant un PIB presque identique en 2000 (respectivement 467 et 457 milliards de dollars américains de 1995[37]), mais un revenu par habitant très différent (respectivement 459 dollars et 23 837 dollars). Le modèle projette que l'Inde aurait 41 p. 100 de probabilités d'obtenir des concessions d'un défendeur moyen, tandis que le taux compara-

[37] Banque mondiale, *World Development Indicators, 2002*.

ble pour l'Australie est un remarquable 73 p. 100.[38] Tout comme ci-dessus, le modèle tient compte de variables comme le PIB du plaignant, les caractéristiques du défendeur, l'établissement d'un groupe spécial et une décision rendue, ainsi que les caractéristiques observables du différend.

Si l'écart se creuse, pourquoi? Autrement dit, à quel moment de l'escalade d'un différend, le faible niveau de développement du plaignant réduit-il ses chances d'obtenir une libéralisation complète de la part d'un défendeur?

Pour répondre à cette question, examinons la probabilité d'un règlement rapide dans les 154 différends réglés à l'OMC jusqu'ici. Là encore, la principale variable qui nous intéresse est le revenu par habitant du plaignant, en tenant compte de la taille absolue du marché du plaignant et des autres caractéristiques du différend. Cette fois aussi, cette variable est positive et statistiquement significative; les plaignants riches ont plus de chances que les plaignants pauvres d'obtenir un règlement rapide des défendeurs, lorsque le PIB reste constant. Ce résultat semble indiquer que les plaignants des pays en développement réussissent proportionnellement moins bien à négocier des concessions avant qu'un groupe spécial ne rende une décision.

Ne se pourrait-il pas plutôt que ces pays perdent un nombre disproportionné de verdicts? La réponse est non. Si nous prenons seulement les différends soumis à l'OMC pour lesquels des décisions sont rendues et si nous estimons la direction de la décision à l'aide des covariables décrites ci-dessus, le revenu du plaignant (et la taille de son marché) n'a aucun effet sur ses probabilités d'avoir gain de cause, si une décision est rendue. Autrement dit, l'écart en ce qui concerne l'obtention de concessions complètes de la part du défendeur ne dépend *pas* de lacunes des compétences juridiques une fois que les poursuites sont entamées. Le problème est plutôt que les plaignants des pays en

[38] D'ailleurs, dans l'échantillon de Busch et Reinhardt (2003b), l'Australie incite les défendeurs à offrir des concessions complètes dans ses trois différends soumis à l'OMC, tandis que l'Inde n'obtient qu'une libéralisation partielle dans trois de ses six plaintes et aucune concession dans l'un de ces six plaintes.

développement perdent les négociations qui précèdent les actions.

Enfin, se pourrait-il que l'écart découle de l'incapacité des pays en développement d'obtenir que les défendeurs contre lesquels des décisions négatives sont rendues appliquent ces décisions? Après tout, vu la taille de leur marché, ne semblerait-il pas raisonnable de soupçonner que la menace de mesures de rétorsion de la part de ces plaignants n'est pas assez crédible? Là aussi, la réponse semble être non. Dans les 41 cas où la décision de l'OMC était tout à fait contre le défendeur, le revenu du plaignant n'a aucun effet. Autrement dit, un plaignant riche ne jouit pas d'un avantage notable par rapport à un pays en développement moins bien nanti mais de même taille pour obtenir la mise en conformité d'un défendeur qui n'a pas respecté ses obligations de l'OMC.

Le portrait qui ressort est donc que les plaignants pauvres ont tendance à avoir dès le départ des recours moins bien préparés, ce qui leur fait perdre la possibilité de faire jouer efficacement l'« ombre de la loi » contre les défendeurs. Quand on tient compte de leur proportion plus élevée de recours mal défendus, les plaignants pauvres ne s'en tirent pas plus mal que les autres lorsque les poursuites vont de l'avant. Ce problème est devenu particulièrement aigu à l'OMC, qui accorde une importance plus grande à l'argumentation juridique aux premières étapes des différends.

La relation transatlantique

L'importance du règlement rapide n'est pas moins évidente dans les différends entre les États-Unis et la CE. Si Washington et Bruxelles n'apaisent pas leurs tensions commerciales avant la décision d'un groupe spécial, la probabilité de concessions baisse abruptement.[39] D'ailleurs, les concessions offertes dans la relation transatlantique sont habituellement obtenues avant une décision ou alors il n'y a aucune concession. Ce qui est le plus incontestable à cet égard, c'est que, quelle que soit la déci-

[39] Busch et Reinhardt 2003a.

sion du groupe spécial, cette décision *réduit* les possibilités de concessions, même à l'OMC. Autrement dit, les données semblent indiquer que la probabilité de régler un différend diminue lorsque les deux pays ne réussissent pas à s'entendre rapidement. Elles appuient l'observation de l'ancien directeur général de l'OMC, Renato Ruggiero, que, même si le système de règlement des différends de l'OMC constitue, à certains égards, la première cour économique internationale, il est encore préférable que les pays membres en cause discutent de leurs problèmes et tentent de leurs résoudre avant de recourir à un groupe spécial.[40]

Une brève évaluation des concessions entre les États-Unis et la CE dans les régimes du GATT et de l'OMC révèle des concessions plus importantes à l'OMC. La difficulté que présente cette évaluation tient partiellement au fait que l'OMC a élargi la portée du GATT et inclut également la propriété intellectuelle et le commerce des services, grâce à l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et à l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Il y a donc un plus grand nombre de différends pouvant donner lieu à des sanctions dans le cadre du Mémorandum d'accord. Cela ne veut pas dire que la propriété intellectuelle et le commerce des services échappaient au GATT, car il y a effectivement eu au GATT un petit nombre d'affaires, très litigieuses au demeurant, dans ces domaines, mais ils n'ont pas vraiment modifié le statu quo.[41] Pour sa part, l'OMC a tranché dans neuf différends entre les États-Unis et la CE relatifs à la propriété intellectuelle et au commerce des services, comme l'indique le tableau 3.

---

[40] Allocution prononcée par le directeur général Ruggiero en 1998 à l'Université de Trieste www.wto.org/english/news_e/sprr_e/triest_e.htm.

[41] Ni la CE ni les États-Unis n'ont bougé comme défendeurs dans les différends relatifs à la propriété intellectuelle et aux services soumis par des tiers au GATT, p. ex., Autriche c. Allemagne *Restrictions à la circulation des camions* (1990) et Canada c. États-Unis *Assemblages de ressorts* (1981).

Tableau 3. Différends entre les États-Unis et la CE relatifs à la propriété intellectuelle et aux services à l'OMC

DS	Début	Plaignant/ défendeur	Titre	Fin	Niveau de concessions
37	30 avril 1996	US c. PT	Protection conférée par un brevet prévue par la Loi sur la propriété intellectuelle	1996	Complètes
80	2 mai 1997	US c. BE	Mesures visant les services d'annuaire téléphonique commercial	1998	Complètes
83	14 mai 1997	US c. DK	Mesures affectant la les moyens de faire respecter les droits de propriété intellectuelle	2001	Complètes
86	28 mai 1997	US c. SE	Mesures affectant la les moyens de faire respecter les droits de propriété intellectuelle	1998	Complètes
82, 115	14 mai 1997	US c. EC, IE	Mesures affectant les droits des auteurs et des droits voisins	1998	Complètes
124, 125	30 avril 1998	US c. CE, GR	Moyens de faire respecter les droits de propriété intellectuelle pour les films et les programmes de télévision	2001	Complètes
160	26 janvier 1999	CE c. US	Article 110(5) de la Loi des États-Unis sur le droit d'auteur (« musique irlandaise »)	2002*	Partielles*
174	1er juin 1999	US c. CE	Protection des marques et des indications géographiques pour les produits agricoles et les denrées alimentaires	2002*	Partielles*
176	8 juillet 1999	CE c. US	Article 211 de la Loi générale portant ouverture de crédits (« Havana Club »)	2002*	Complètes*

* Indique des affaires où des résultats de politique sont apparents mais encore provisoires.

Un examen plus attentif de ces différends relatifs à la propriété intellectuelle et au commerce des services est révélateur. Ainsi, cinq de ces neuf différends sont des recours des États-Unis visant à accélérer l'adoption de lois nationales ou à faire appliquer les obligations relatives aux ADPIC par divers États membres de la CE (Portugal, Danemark, Suède, Irlande et Grèce). On peut donc soutenir que ces différends étaient moins acrimonieux que la plupart, étant donné que les engagements relatifs aux ADPIC étaient déjà manifestes dans la loi nationale (proposée). D'ailleurs aucun de ces différends ne s'est rendu jusqu'à l'établissement d'un groupe spécial et, comme le révèle le tableau 3, tous ont abouti à des concessions complètes. Dans les quatre autres différends relatifs à la propriété intellectuelle et au commerce des services, le défendeur a accordé des concessions partielles ou complètes avant la décision du groupe spécial.

Cela ne veut pas dire que les différends relatifs à la propriété intellectuelle ou au commerce des services sont réglés facilement. Au contraire, les différends relatifs à la propriété intellectuelle sont considérés comme certains des plus techniques et des plus difficiles, qui exigent des ressources considérables des parties au différend (et de l'OMC). L'idée, c'est que les ADPIC et l'AGCS ont provoqué, probablement pour une seule fois, un ensemble particulier de différends qui se distinguent par leur rapport direct avec les nouveaux engagements et qui étaient donc tout à fait adaptés à des concessions complètes. Bref, ce ne sont pas de meilleures procédures de règlement des différends qui, en soi, ont forcé la main du défendeur dans ces différends.

Compte tenu de sa portée élargie, l'OMC réussit-elle encore mieux que le GATT à régler les différends entre les États-Unis et la CE? Les études empiriques récentes qui évaluent le niveau des concessions offertes par le défendeur dans les 85 différends transatlantiques soumis au GATT et à l'OMC semblent indiquer que non. Les modèles comprennent des variables indiquant si le différend a été soumis au GATT ou à l'OMC, s'il portait sur la propriété intellectuelle ou le commerce des services, si un groupe spécial a été établi, l'orientation de la décision (lorsqu'une décision a été rendue), si les États-Unis étaient le plai-

gnant, si le différend touchait à l'agriculture, s'il y avait plusieurs parties au différend ou des tierces parties ou si le différend portait sur une mesure strictement discriminatoire et sur des questions sensibles comme les normes en matière de santé et de sécurité. Les résultats sont révélateurs. Même si la variable concernant les différends de l'ère de l'OMC portant sur la propriété intellectuelle et le commerce des services est positive et statistiquement significative, la variable OMC en soi ne l'est pas. Le modèle indique que, lorsque toutes les autres variables sont maintenues à leur moyenne de l'échantillon, un différend relatif à la propriété intellectuelle ou au commerce des services a 43 p. 100 plus de chances de se terminer par des concessions complètes de la part du défendeur à l'OMC qu'au GATT. En revanche, la probabilité de concessions des défendeurs, en général, n'est *pas plus élevée* qu'au GATT.[42] Il faut se rappeler que ce résultat explique les dispositions juridiques différentes de chaque différend.

Le modèle donne d'autres résultats quantitatifs intéressants. Ainsi, les défendeurs sont 22 p. 100 *moins* enclins à offrir des concessions dans les différends multilatéraux que dans les différends strictement bilatéraux; 43 p. 100 *moins* enclins à offrir des concessions dans les différends relatifs aux SPS ou aux questions culturelles; mais 33 p. 100 *plus* enclins à en offrir lorsqu'il est question de mesures purement discriminatoires; et 24 p. 100 *plus* enclins à offrir des concessions dans les différends agricoles. Mais fait le plus révélateur, le défendeur est beaucoup plus enclin à offrir des concessions *avant* une décision qu'après, quelle que soit le sens de cette décision. Une décision en faveur du défendeur réduit la probabilité de concessions de 63 p. 100; une décision partagée, de 43 p. 100; et une décision en faveur du *plaignant*, d'environ 25 p. 100. De toute évidence, lorsque les États-Unis et la CE se rendent jusqu'à un verdict, les

[42] Le coefficient *Différends à l'OMC* au tableau 3 est positif mais à peine plus élevé que son erreur type, de sorte que nous ne pouvons pas rejeter avec une confiance statistique la possibilité que l'OMC n'a eu aucun effet.

concessions dans les différends transatlantiques sont *moins* probables.

Un point de vue répandu dans les études est que le succès du règlement rapide au GATT est de moins en moins évident à l'OMC, surtout à l'étape des consultations.[43] Si la négociation dans l'ombre de la loi s'est révélée efficace dans le système plus diplomatique du GATT, l'argument est que les réformes du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends ont rendu les poursuites attrayantes, ce qui incite les plaignants à tenter d'obtenir un verdict définitif. En guise de preuve, de nombreux observateurs évoquent non seulement le nombre d'affaires instruites par les groupes spéciaux, mais aussi la fréquence des appels à l'Organe d'appel. En outre, l'idée reçue est que les consultations s'effectuent tout au mieux pour la forme.

En fait, la proportion d'affaires instruites par les groupes spéciaux varie peu entre l'ère du GATT et celle de l'OMC; le nombre plus élevé de différends soumis à l'OMC traduit l'expansion du nombre de membres et du volume du commerce mondial.[44] En ce qui concerne la relation transatlantique, plus particulièrement, le règlement rapide est peut-être plus important que jamais, comme le montre assez clairement le graphique 3, qui illustre le niveau des concessions obtenu dans les différends réglés à l'OMC, selon diverses étapes de l'escalade du différend.

La première observation à faire au sujet des différends entre les États-Unis et la CE est que cette paire a eu tendance à régler ses différends rapidement au GATT et à l'OMC, le défendeur offrant des concessions avant une décision dans 58 p. 100 des cas. Dans les années de l'OMC, le pourcentage est de 66 p. 100 (21 différends sur 32). La question la plus révélatrice est évidemment si le règlement rapide donne des résultats positifs? Cela ne fait aucun doute. Les données sont remarquables : sur les 21 différends entre les États-Unis et la CE qui ont abouti à concessions *complètes* à l'OMC, 16 ont été réglés avant une décision d'un groupe spécial. Si nous fixons la barre plus bas et

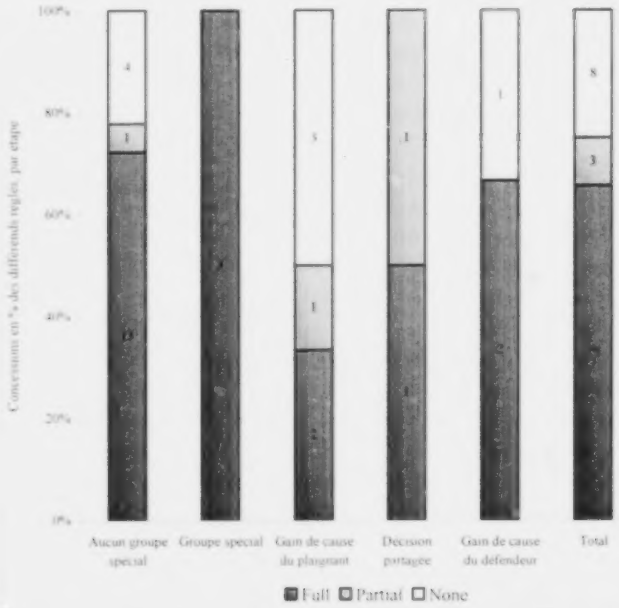
[43] Wethington 2000, p. 587.
[44] Busch et Reinhardt 2000.

examinons les différends pour lesquels des concessions *mises en compte* ont été offertes, les données favorisent un règlement rapide par une marge de 17 contre 7. Bref, il n'est pas très exagéré de faire valoir que des résultats favorables dans les différends entre les États-Unis et la CE dépendent entièrement d'un règlement rapide.

Graphique 3. Niveau des concessions dans les différends entre les États-Unis et la CE à l'OMC se terminant à différentes étapes de l'escalade

examinons les différends pour lesquels des concessions *quelconques* ont été offertes, les données favorisent un règlement rapide par une marge de 17 contre 7. Bref, il n'est pas très exagéré de faire valoir que des résultats favorables dans les différends entre les États-Unis et la CE dépendent entièrement d'un règlement rapide.

Graphique 3. Niveau des concessions dans les différends entre les États-Unis et la CE à l'OMC se terminant à différentes étapes de l'escalade



Full = Complètes Partial = Partielles Note = Aucune

NOTA : La zone en bleu foncé représente le pourcentage de différends se terminant à une étape donnée (p. ex., avant l'établissement d'un groupe spécial) pour lesquels le défendeur accorde des concessions complètes. Les nombres dans les barres indiquent le nombre de différends dans chaque sous-catégorie; le total est de 32. L'orientation de la décision est celle de l'Organe d'appel et non du groupe spécial dans le cas des différends allant en appel.

On pourrait évidemment rétorquer que le règlement rapide est, en soi, le reflet des réformes instaurées par le Mémorandum d'accord. Autrement dit, la législation plus vigoureuse de l'OMC favorise un règlement rapide. Bien que le raisonnement soit intuitivement attrayant, les données prouvent tout à fait le contraire. La clé de cette hypothèse serait nécessairement que la capacité accrue de favoriser la mise en conformité *ex post* inspire un règlement rapide *ex ante*; or, rien ne prouve que la mise en conformité est plus probable à l'OMC qu'elle ne l'était au GATT.

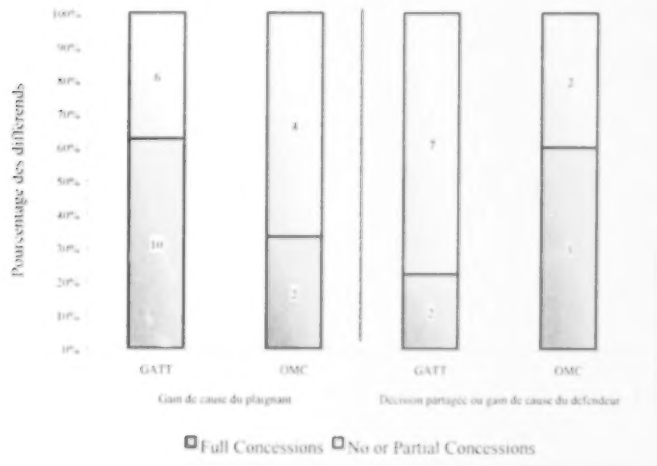
Examinons le graphique 4, qui compare le niveau de concessions du défendeur dans les différends entre les États-Unis et la CE au GATT et à l'OMC, selon le sens de la décision. Au GATT, une décision favorable au plaignant a donné des concessions complètes dans 63 p. 100 des différends (10 différends sur 16); à l'OMC, en cas de décision défavorable, le défendeur a accordé des concessions complètes dans seulement 33 p. 100 des différends (2 différends sur 6).[45] Évidemment, avec seulement six décisions de l'OMC rendues sans équivoque contre le défendeur, il est difficile de comparer les deux institutions avec une confiance statistique; pourtant, à première vue, jusqu'ici l'OMC suscite une *moins grande* mise en conformité du défendeur qui n'a pas gain de cause dans le cas des différends entre les États-Unis et la CE. Donc, parce que la conformité demeure un problème important, le légalisme accru à l'OMC n'explique probablement pas pourquoi cette institution continue de dépendre du règlement rapide pour la plupart des différends réglés avec *succès*.

Le plus grand légalisme de l'OMC pourrait-il constituer une amélioration par rapport au GATT, tout au moins dans les différends transatlantiques les *plus faciles* à régler si ce n'est dans les plus difficiles? Dans l'affirmative, la rareté de la mise en conformité ne signifie pas nécessairement que le règlement des différends est moins efficace, étant donné que les différends où

[45] Les affaires *Bananes*, *Hormones*, *FSC*, et *Loi antidumping de 1916* sont les quatre différends soumis à l'OMC qui ont donné lieu à des concessions partielles ou inexistantes, selon ce critère.

les enjeux sont les plus élevés vont peut-être de manière disproportionnée à l'étape du groupe spécial et au-delà. Le fait que sept des différends les plus importants dans le tableau 4 ont donné lieu à des décisions est certainement conforme à cette explication. Néanmoins, cette interprétation des données est erronée. Premièrement, quelques différends transatlantiques soumis à l'OMC se sont soldés par l'absence de concessions ou des concessions limitées du défendeur *sans* avoir été instruits par un groupe spécial. Par exemple, dans l'affaire *Système de gestion de vol* (DS172), les États-Unis se sont opposés à une subvention ponctuelle de 25 millions de dollars par la France à Sextant Avionique, un équipementier d'Airbus, mais l'affaire est morte de sa belle mort. Le simple fait qu'un différend ne porte pas sur des enjeux élevés ou ne continue pas jusqu'aux actions ne signifie pas qu'il se terminera par des concessions du défendeur.

Graphique 4. Niveau des concessions dans les différends entre les États-Unis et la CE, selon le sens de la décision, au GATT et à l'OMC



Full Concessions = Concessions complètes
No or Partial Concessions = Concessions partielles ou inexistantes

Tableau 4. Différends entre les États-Unis et la CE, pour lesquels les enjeux étaient élevés et qui ont été soumis à l'OMC

DS	Début	Plaignant/ Défendeur	Titre	Fin	Niveau de concessions
26	25 avril 1996	US c. CE	Mesures concernant les viandes et les produits carnés (« Hormones »)	1999	Aucune
27 (16)	5 février 1996	US c. CE	Régime applicable à l'importation des bananes	2001	Partielles
62, 67, 68	8 novembre1996	US c. CE, UK, IE	Classement tarifaire de certains matériels informatiques	1998	Complètes
108	18 novembre1997	CE c. US	Traitement fiscal des « sociétés de vente à l'étranger »	2002*	Aucune*
136	9 juin 1998	CE c. US	Loi antidumping de 1916	2002*	Aucune*
152	25 novembre1998	CE c. US	Articles 301 à 310 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur (« Article 301 »)	2000	Aucune
165	4 mars 1999	CE c. US	Mesures à l'importation de certains produits en provenance des Communautés européennes	2001	Complètes

* Indique des affaires où des résultats de politique sont apparents mais encore provisoires.

Deuxièmement, si les réformes de procédure ont favorisé un plus grand nombre de règlements rapides dans les différends entre les États-Unis et la CE parce qu'elles assombrissent l'ombre de la loi par anticipation[46], pourquoi le plaignant dans cette paire ne réussit-il parfois pas à faire peser sur l'autre partie la menace d'une décision, même dans les affaires prometteuses? Le défendeur n'a pas accordé de concessions complètes dans les affaires *Taxe d'entretien des ports* (DS118) et *Marques et indications géographiques* (DS174), mais l'établissement d'un

[46] Jackson 2000, p. 174.

groupe spécial n'a pas été demandé. Deux différends en cours se distinguent à cet égard. Sur les quatorze différends entre les États-Unis et la CE soumis à l'OMC qui ont été instruits par un groupe spécial, le délai moyen entre la demande de consultations et l'établissement du groupe spécial a été de seulement cinq mois. Mais la CE n'a pas demandé l'établissement d'un groupe spécial dans les affaires *Article 337* (DS186) et *Article 306* (« Législation carrousel », DS200), même si respectivement 27 et 22 mois s'étaient écoulés depuis que le différend avait été soumis. Si le légalisme amélioré explique effectivement les règlements rapides, la CE semble avoir raté une occasion en or d'exploiter la menace d'une décision pour obtenir des concessions des États-Unis.

Troisièmement, si la réforme de procédure la plus vantée—en l'occurrence l'abolition de la possibilité qu'un défendeur oppose son veto à l'adoption d'un rapport—a rendu un règlement rapide plus probable (tout au moins dans les affaires les plus faciles), alors, on pourrait s'attendre à des règlements beaucoup moins rapides des conflits entre les États-Unis et la CE selon les règles du GATT, qui permettaient aux défendeurs de bloquer l'adoption des rapports et des demandes d'établissement d'un groupe spécial. Or le règlement rapide était la marque de commerce du GATT. De toute évidence, le pouvoir normatif d'une décision du GATT, quelle soit adoptée légalement ou non, était ce qui importait le plus à cet égard.[47] Les règlements rapides de l'ère de l'OMC sont probablement influencés par la même dynamique.

Un dernier point de comparaison, très fondamental, permettant d'évaluer l'audace du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends consisterait à examiner les différends transatlantiques de l'ère du GATT qui se sont répétés à l'OMC. Si le Mémorandum d'accord constitue vraiment une amélioration par rapport au GATT, on pourrait bien s'attendre à de meilleurs résultats dans les différends qui se sont répétés. Prenons l'exemple des affaires de 1972 à 1984 *Sociétés américaines de vente à l'étranger* (*DISC*) et de 1997 à 2002 *Sociétés de vente à*

[47] Hudec 1999.

l'étranger (*FSC*) de la CE contre les dispositions fiscales américaines qui subventionnent les exportations, ainsi que les contre-recours correspondants des États-Unis au sujet de prétendues subventions semblables des États membres de la CE. La décision *DISC* de l'ère du GATT, dont l'adoption a été bloquée pendant de nombreuses années, est légendaire à cause de son « raisonnement erroné »[48], et la douzaine d'années qui se sont écoulées avant le règlement montrent bien le peu d'efficacité du GATT.[49] La rapidité relative, le professionnalisme juridique, l'absence de veto des décisions de l'OMC concernant l'affaire *FSC* ultérieure de la CE en 1997 contre la loi mettant en œuvre le règlement *DISC*, font briller l'OMC en comparaison.

Mais à d'autres égards, l'OMC n'a pas fait meilleure figure dans l'affaire *FSC*. Le légalisme de l'OMC a permis à la CE de forcer le dénouement de l'affaire, de sorte qu'elle est désormais confrontée à l'éventualité de riposter à l'aide d'une « arme nucléaire »[50] (de 1 à 4 milliards de dollars de sanctions par année), une perspective très coûteuse pour les deux parties au différend. Les récentes déclarations d'apaisement de la CE contrastent fortement avec celles qui touchent à des différends avec les États-Unis où les enjeux sont moins élevés, ce qui indique que la CE reconnaît qu'elle pourrait préférer un règlement, même s'il ne procure qu'un semblant de mise en conformité.[51] (En ce sens, la CE fait face à la même perspective que le Canada dans l'affaire *Programme de financement des exportations*, DS46.) Le groupe spécial de l'OMC a raté une occasion raisonnable d'obtenir un compromis, qui aurait été plus acceptable au Congrès américain, en considérant l'affaire comme reliée au règlement anté-

---

[48] Jackson 1978, p. 781.

[49] Hudec 1993, p. 59-100.

[50] L'expression a été employée par le représentant au commerce des États-Unis, Robert Zoellick (*International Trade Reporter*, 17 mai 2001, p. 778).

[51] Ainsi, un fonctionnaire anonyme de la Commission européenne a laissé entendre qu'une compensation, au lieu d'une mise en conformité stricte, pourrait être acceptable dans l'affaire *FSC*, ajoutant « [nous voulons] éviter que ce problème devienne un différend important ». (*Financial Times*, 15 janvier 2002).

rieur dans l'affaire *DISC*. Le règlement *DISC* n'a peut-être pas accompli grand-chose, mais il a au moins contribué à désamorcer une question litigieuse qui aurait pu avoir des conséquences négatives pour l'institution. Ce qui compte le plus, évidemment, c'est que le différend soumis à l'OMC n'a pas provoqué plus de modifications de la politique américaine que ne l'avait fait le différend soumis au GATT, malgré les décisions juridiques les plus limpides que pouvait produire l'institution.

Les affaires *Hormones*, *Entretien des ports* et *Bananes* vont dans le même sens. La CE a bloqué une demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États Unis dans l'affaire de 1987 *Directive concernant les hormones pour animaux* et, en réaction, les États-Unis ont ensuite bloqué une demande semblable de la CE pour qu'un groupe spécial interdise les mesures de rétorsion unilatérales des Etats-Unis.[52] Selon les procédures de l'OMC, contrairement à celles du GATT, la CE n'a pas pu bloquer la condamnation juridique définitive de sa politique, mais les États-Unis ont une fois de plus pris des mesures de rétorsion, et l'interdiction de la CE reste en place, comme avant. De même, la CE a contesté deux fois la politique américaine consistant à imposer aux navires une taxe d'entretien des ports (qui constitue en réalité une taxe à l'importation), d'abord en 1992 (*Droits d'entretien des ports*) et à nouveau en 1998 (*Taxe d'entretien des ports*, DS118). Aucun de ces deux différends n'a été examiné par un groupe spécial. Bien que l'administration Clinton ait proposé un changement qui aurait pu satisfaire la CE, les mesures législatives nécessaires n'ont pas été adoptées. Le meilleur espoir de changement du statu quo est maintenant des poursuites intentées aux États-Unis, et non de nouvelles mesures à l'OMC. De même, dans les deux différends soumis au GATT concernant le régime applicable à l'importation des bananes dans la CE et ses États membres, la CE a bloqué l'adoption de deux rapports défavorables en 1993 et en 1994. L'ORD a évidemment réussi à adopter les rapports de l'OMC dans l'affaire *Bananes*, mais les concessions de la CE qui en ont découlé laissent beaucoup à désirer, par leur

[52] Hudec 1993, p. 545, 574-575.

portée et leur échéancier, et sont fort probablement attribuables à d'autres facteurs, de toutes façons. Il serait donc difficile de soutenir que l'OMC a obtenu des résultats plus positifs que le GATT en ce qui concerne ces différends répétés.

Réforme du règlement des différends

Sous les auspices du Programme de Doha pour le développement, les membres ont présenté une myriade de propositions en vue de réformer le règlement des différends à l'OMC. La plupart de ces propositions se concentrent sur la dynamique à l'étape du groupe spécial, depuis l'établissement d'un système de personnes appelées à titre permanent à faire partie des groupes spéciaux[53] jusqu'à la prise en charge des frais juridiques engagés par les pays en développement par les plaignants des pays développés qui n'obtiennent pas gain de cause.[54]

La principale conséquence de politique de ce chapitre est que les *propositions devraient renforcer les perspectives de règlement rapide*. Faisant écho à ce souhait, l'ancien directeur général Mike Moore a expliqué : « Je suis d'avis que les Membres devraient se voir ménager toutes possibilités de régler leurs différends par voie de *négociations* chaque fois que possible. »[55] La communication de M. Moore visait à susciter de l'intérêt pour l'article 5 du Mémorandum d'accord, qui prévoit le recours aux bons offices, à la conciliation et à la médiation, sur lesquels plusieurs pays en développement insistent également. Par exemple, le Paraguay a proposé que le recours aux dispositions de l'article soit « obligatoire » dans les différends auxquels des pays en développement sont parties[56], tandis que la Jamaïque a simplement demandé que les membres fassent « plus fréquemment usage » de ce texte négligé depuis longtemps.[57] Le fait que les dispositions de l'article 5 n'ont jamais

[53] TN/DS/W/1.
[54] TN/DS/W/19.
[55] WT/DSB/25. Nous soulignons.
[56] TN/DS/W/16, p. 2.
[57] TN/DS/W/21, p. 1.

été invoquées devrait mettre en garde contre une application obligatoire, étant donné que les parties au différend semblent s'inquiéter du signal qu'envoie le recours à ces dispositions.

C'est un peu la même chose pour l'arbitrage prévu à l'article 25 du Mémorandum d'accord, qui a été invoqué deux fois pendant les années du GATT et une fois à l'OMC, encore que dans le cadre d'un examen par un groupe spécial conformément à l'article 22.6 dans ce dernier cas (*US—Article 110(5) de la Loi sur le droit d'auteur*).[58] L'article 25.1 stipule qu'« [u]n arbitrage rapide dans le cadre de l'OMC, conçu comme un autre moyen de règlement des différends, peut faciliter la solution de certains différends concernant des questions clairement définies par les deux parties ».

Compte tenu de l'efficacité des consultations, il est un peu étonnant que l'article 25 n'ait pas été plus populaire comme mécanisme moins coûteux et plus rapide. Il se pourrait que les règles, qui sont laissées à la discrétion des parties au différend, soient trop informelles; ou encore, que l'efficacité de ces négociations soit réduite du fait qu'elles constituent une étape supplémentaire avant de soumettre le différend à un groupe spécial. Les parties au différend craignent peut-être également que l'arbitrage prévu à l'article 25 crée des précédents non compatibles avec la jurisprudence du GATT et de l'OMC[59], malgré le fait que le recours aux dispositions des articles 21 et 22 du Mémorandum d'accord reste toujours possible (comme le prévoit l'article 25.4). Quelle que soit la raison, il est curieux que l'article 25 ait suscité si peu d'intérêt, surtout à la lumière de l'efficacité reconnue des consultations.

---

[58] WT/DS160/ARB25/1

[59] Tel qu'indiqué dans la décision des arbitres dans l'affaire *États-Unis – Article (5)* (DS160), soumise à arbitrage au titre de l'article 25, les arbitres se sont penchés sur la portée de leur mandat et ont fait remarquer que « les parties au présent différend devaient uniquement *notifier* à l'ORD leur recours à l'arbitrage. Aucune décision n'est nécessaire de la part de l'ORD pour une question qui doit être soumise à arbitrage au titre de l'article 25. En l'absence d'un contrôle multilatéral sur le recours à cette disposition, il appartient aux arbitres eux-mêmes de faire en sorte qu'elle soit appliquée conformément aux règles et principes régissant le système de l'OMC ».

En ce qui concerne les consultations proprement dites, il y a quelques recommandations qui, compte tenu de la présente analyse, feraient probablement plus de tort que de bien. La plus évidente à cet égard est la recommandation de la Jamaïque selon laquelle « les consultations devraient faire l'objet d'un rapport écrit, établi et présenté à l'ORD par la partie qui demande l'ouverture de consultations. »[60] La théorie démontre clairement que les parties au différend ne feront pas de compromis si les offres présentées durant l'interrogatoire préalable peuvent constituer un élément de preuve devant un juge ou un jury[61], et un rapport écrit des consultations fourni à l'ORD aurait certainement cet effet. Dans la même veine, la proposition que les pays développés soient tenus d'expliquer, dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial, la façon dont ils ont accordé un « traitement spécial et différencié » aux pays en développement présente le même risque.[62] Autrement dit, si un pays développé doit *documenter* ses offres faites dans les consultations d'une manière conforme à l'article 4.10, moins de concessions seront probablement proposées précisément à l'étape du règlement d'un différend où les pays pauvres en ont le plus besoin. De manière générale, l'avalanche de demandes visant à rendre les consultations plus accessibles au public, ou à faire entrer en jeu un groupe spécial[63], sont erronées, pour la même raison, et elles ne devraient pas être considérées simplement parce que la « transparence » est très à la mode.[64]

Comment donc, les pays en développement peuvent-ils être aidés à obtenir un plus grand nombre de règlements rapides dans les consultations? Afin de surmonter les problèmes de ressources, le *Groupe des pays moins avancés* propose de tenir les consultations dans les capitales des pays en développement, dans la mesure du possible, ce qui constitue un début utile.[65] Renforcer la capacité juridique est également cruciale; la créa-

[60] TN/DS/W/21, p. 1.
[61] Daughety et Reinganum 1995.
[62] TN/DS/W/19, p. 3.
[63] Parlin 2000.
[64] Voir, par exemple, Davey et Porges 1998, p. 699.
[65] TN/DS/W/17.

tion du Centre consultatif sur la législation de l'OMC, par exemple, constitue un pas important dans cette direction, tout comme les articles 27.2 et 27.3, qui visent respectivement à offrir de l'aide juridique et des stages de formation aux pays en développement. L'objectif consiste à faciliter l'évaluation du bien-fondé d'un recours *ex ante*, et de tracer les contours d'un règlement négocié acceptable avant de poursuivre une action. Mais la proposition que les pays développés paient les frais juridiques des pays en développement lorsque ces derniers gagnent leur cause pourrait se retourner contre les pays en développement[66], étant donné que les pays développés seraient incités à poursuivre une action afin de recouvrer leurs dépenses. Il faudrait plutôt donner accès à des ressources accrues dès le départ, en offrant de l'aide juridique et de la formation.

Pour le reste, les recommandations de réformes aux étapes du groupe spécial et du lendemain des décisions sont également prometteuses.

Une recommandation qui pourrait être utile à cet égard consisterait à laisser tomber les rapports intérimaires. Relent des années du GATT, ce « coup d'œil furtif » est non seulement redondant, compte tenu de l'examen par l'Organe d'appel prévu à l'OMC, mais aussi contre-productif. Visant à optimiser les chances d'un règlement rapide, la distribution des versions préliminaires des rapports des groupes spéciaux a, à tous points de vue, été utilisée à mauvais escient par les parties au différend et a servi à la démagogie politique, ce qui a durci les positions au lieu de les assouplir. D'ailleurs, le public apprend souvent l'issue d'un différend à cette étape, et les chances de règlement, déjà faibles en partant, diminuent encore plus.[67] Vus sous cet

---

[66] TN/DS/W/19, p. 2; TN/DS/W/21, p. 3.

[67] Stewart et Karpel 2000, p. 640. Comme l'a déclaré l'ancien directeur général Ruggiero, créer ces fausses impressions grâce à des fuites choisies est très peu souhaitable parce qu'il est peu probable que ces fausses impressions pourront être corrigées par la suite. De plus, les fuites réduisent la probabilité d'une solution mutuellement acceptable, qui constitue le résultat préféré du Mémorandum d'accord et la raison fondamentale de la communication aux parties des résultats préliminaires des travaux du groupe spécial (OMC 1998, p. 32-33).

angle, les rapports intérimaires pourraient bien faire plus de tort que de bien.

Afin d'accroître les probabilités d'un règlement rapide, les réformes devraient cibler tout particulièrement les tergiversations après une décision. Deux recommandations ressortent à cet égard. Premièrement, bien que la question de la « chronologie » semble avoir trouvé une réponse (informelle), des propositions utiles ont été faites concernant l'article 21*bis*.[68] Ces propositions contribueraient à simplifier les procédures après une décision en exigeant un examen de la mise en conformité par un groupe spécial établi conformément à l'article 21.5 avant qu'un groupe spécial établi conformément à l'article 22.6 arbitre la suspension des concessions, clarifie les appels des décisions des groupes spéciaux établis conformément à l'article 21.5, fixe les délais pertinents et détermine comment. Après que les concessions ont été suspendues, la mise en conformité *ultérieure* du défendeur sera établie.[69] Ces recommandations contribueraient grandement à réduire les tergiversations après une décision et favoriseraient donc un plus grand nombre de règlements rapides.

Deuxièmement, tout en reconnaissant que le Mémorandum d'accord vise avant tout le respect des obligations, et *non* la rétorsion, les réformes proposées montrent clairement que « l'observation » crédible constitue une priorité. Certes, la plupart des recommandations appuient cette préoccupation; donner suite à l'autorisation de suspendre des concessions constitue une perspective intimidante, même pour les États-Unis et pour la CE, comme l'affaire *FSC* le rappelle bien. En ce qui concerne les obstacles que doivent surmonter les pays en développement, en particulier, la possibilité de « mesures de rétorsion collectives » a été évoquée, l'idée étant que, « [s]elon ce principe, tous les Membres de l'OMC auraient *collectivement le droit et le devoir* de faire exécuter les recommandations de l'ORD. »[70]

---

[68] Valles et McGivern 2000; WT/MIN(99)/8; TN/DS/W/1; TN/DS/W/21.

[69] WT/MIN(01)/W/6.

[70] TN/DS/W/17. Nous soulignons. Voir également Pauwelyn 2000.

Une proposition qui risque moins de soulever des problèmes d'action collective est celle de la CE visant à permettre à un défendeur qui ne se met pas en conformité d'offrir « un ensemble de mesures de compensation d'une valeur égale au niveau de l'annulation et de la réduction des avantages. »[71] Un tel paiement pourrait bien désamorcer les tensions commerciales, mais il semblerait favoriser ceux qui ont les moyens de payer par rapport à ceux qui ne les ont pas et, de toutes façons, maintiendrait des mesures contraires à la législation de l'OMC, ce qui donnerait une fois de plus l'impression de système à deux vitesses. Une autre proposition serait que, au lieu d'une augmentation des droits de douane, le défendeur n'ayant pas obtenu gain de cause puisse offrir un accès accru au marché[72] ou que le plaignant ait le droit de choisir le secteur dans lequel les concessions seraient suspendues, comme on l'a fait dans l'affaire *CE—Bananes*.[73] Bien qu'intéressantes, ces deux propositions ne règlent pas le problème des tergiversations dans les poursuites.

Afin de remédier à ce problème, un nombre grandissant de voix s'élèvent pour proposer que l'OMC offre des *compensations rétroactives*.[74] De telles compensations supprimeraient le recours gratuit à des mesures protectionnistes avant que l'OMC ne rende une décision, comme l'a fait observer le Mexique dans sa proposition de compensations rétroactives.[75] Le Mexique explique que le concept de « rétroactivité » est intégré dans les accords de l'OMC sur les mesures antidumping et sur les subventions et mesures compensatoires, et propose que le calcul de l'annulation ou la réduction des avantages remonte à : « a) la date d'imposition de la mesure; b) la date de la demande de consultations; ou c) la date d'établissement du groupe spécial. »[76] Peu de propositions contribueraient davantage à réduire les tergiversations juridiques que des compensations rétroactives, ce qui favoriserait les règlements rapides.

---

[71] TN/DS/W/1, p. 5.
[72] TN/DS/W/21, p. 4.
[73] TN/DS/W/19.
[74] Mavroidis 2000; Pauwelyn 2000.
[75] TN/DS/W/23, p. 3.
[76] TN/DS/W/23, p. 4.

Conclusion

Comme c'était le cas dans le cadre du GATT, le règlement rapide est le moteur du règlement des différends à l'OMC. Cela ne veut pas dire que le système n'a pas évolué. Au contraire. Le Mémorandum d'accord constitue une amélioration importante par rapport à l'architecture moins intégrée et souvent implicite du GATT. Conjugué à la plus grande clarté de la législation de l'OMC, cela augure bien pour le commerce international. D'ailleurs, une économie mondiale davantage fondée sur des règles est vraiment digne d'être admirée, surtout quand elle est appuyée par une institution comme l'OMC, qui, malgré ses faiblesses, est mieux en mesure que son prédécesseur de prendre des décisions concernant les droits et les obligations.

Cela dit, il est tout aussi important d'être conscients des limites du système, en particulier à partir de l'étape du groupe spécial. L'adoption automatique des rapports des groupes spéciaux rend les décisions favorables au plaignant plus accessibles à l'OMC, mais ne garantit nullement la libéralisation des marchés. Conscient de cette faiblesse, le représentant au commerce des États-Unis Robert Zoellick a expliqué que, « même s'il faut être plus créatifs pour régler les différends bilatéraux, ... *les procès ne sont pas toujours la solution à tous les problèmes.* »[77] Dans la même veine, l'ancien directeur général Moore a fait remarquer que « *le règlement est le principe essentiel* » sans lequel « il serait pratiquement impossible de maintenir le délicat équilibre délicat entre les droits et obligations internationaux. »[78]

Peu de gens souhaitent un retour au jeu de pouvoir politique de l'ère du GATT[79], mais il serait tout aussi erroné de négliger la diplomatie caractéristique de cette période et de s'engager à corps perdu dans le légalisme accru de l'OMC. D'ailleurs, l'importance du règlement rapide décrite dans le présent chapitre devrait influencer les propositions présentées dans

---

[77] *International Trade Reporter*, 17 mai 2001, p. 778. Nous soulignons.
[78] Moore 2000.
[79] Barfield 2001.

le cadre du Programme de Doha pour le développement, tout comme la décision des membres de soumettre un différend au mécanisme de règlement des différends de l'OMC.

Bibliographie

Barfield, Claude E. 2001. *Free Trade, Sovereignty, Democracy: The Future of the World Trade Organization*. Washington, DC, AEI Press.

Blonigen, Bruce A. et Chad P. Bown. 2000. "Antidumping and Retaliation Threats". Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research Working Paper #8576.

Busch, Marc L. 2000. "Democracy, Consultation, and the Paneling of Disputes Under GATT". *Journal of Conflict Resolution* 44 (4), p. 425-446.

Busch, Marc L. et Eric Reinhardt. 2000. "Bargaining in the Shadow of the Law: Early Settlement in GATT/WTO Disputes". *Fordham International Law Journal* 24 (1 & 2), 158-172.

Busch, Marc L. et Eric Reinhardt. 2002. "Testing International Trade Law: Empirical Studies of GATT/WTO Dispute Settlement". Dans Daniel M. Kennedy et James D. Southwick (éditeurs), *The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Robert Hudec*. NY et Cambridge, Cambridge University Press.

Busch, Marc L. et Eric Reinhardt. 2003a. "Transatlantic Trade Conflicts and GATT/WTO Dispute Settlement". Dans Ernst-Ulrich Petersmann et Mark Pollack (éditeurs), *Dispute Prevention and Dispute Settlement in the Transatlantic Partnership*. Oxford, Oxford University Press.

Busch, Marc L. et Eric Reinhardt. 2003b. "Developing Countries and GATT/WTO Dispute Settlement". Manuscrit.

Castel, Jean-Gabriel. 1989. "The Uruguay Round and the Improvements to the GATT Dispute Settlement Rules and Procedures". 38 *International and Comparative Law Quarterly* (octobre), 834-849.

Chayes, Abram et Antonia Handler Chayes. 1993. "On Compliance". *International Organization* 47 (2), p. 175-205.

Daughety, Andrew F. et Jennifer F. Reinganum. 1995. "Keeping Society in the Dark: On the Admissibility of Pretrial Negotiations as Evidence in Court". *Rand Journal of Economics* 26 (2), p. 203-221.

Davey, William J. 1993. "An Overview of the General Agreement on Tariffs and Trade". Dans Pierre Pescatore, William J. Davey et Andreas F. Lowenfeld (éditeurs), *Handbook of GATT Dispute Settlement*. Vol. I. Irvington-on-Hudson, NY, Transnational Juris.

Davey, William J. et Amelia Porges. 1998. "Performance of the System I: Consultations and Deterrence". *International Lawyer* 32, 695-??

Fearon, James. 1997. "Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands Versus Sinking Costs". *Journal of Conflict Resolution* 41 (1), p. 68-90.

Horn, Henrik et Petros C. Mavroidis. 2001. "Economic and Legal Aspects of the Most-Favored-Nation Clause". *European Journal of Political Economy* 17 (2), p. 233-279.

Horn, Henrik, Håkan Nordström et Petros C. Mavroidis. 1999. "Is the Use of the WTO Dispute Settlement System Biased?" CEPR Discussion Paper 2340. Londres, Centre for Economic Policy Research.

Howse, Robert. 2000. "Adjudicative Legitimacy and Treaty Interpretation in International Trade Law: The Early Years of WTO Jurisprudence". Dans J.H.H. Weiler (éditeur), *The EU, the WTO and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade*. Oxford, Oxford University Press.

Hudec, Robert E. 1987. "'Transcending the Ostensible': Some Reflections on the Nature of Litigation Between Governments". *Minnesota Law Review* 72 (décembre), p. 211-226.

Hudec, Robert E. 1993. *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System*. Salem, NH, Butterworth Legal Publishers.

Hudec, Robert E. 1999. "The New WTO Dispute Settlement Procedure: An Overview of the First Three Years". *Minnesota Journal of Global Trade* 8 (hiver), p. 1-53.

Jackson, John H. 1978. "The Jurisprudence of International Trade: The DISC Case in GATT". *American Journal of International Law* 72 (octobre), p. 747-781.

Jackson, John H. 1998. "Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospects". Dans *The WTO As An Interna-*

tional Organization, édité par Anne O. Krueger. Chicago, University of Chicago Press.

Jackson, John H. 2000. "Dispute Settlement and the WTO: Emerging Problems". Dans *The Jurisprudence of GATT and the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations*. NY, Cambridge University Press.

Lacarte-Muro, Julio et Petina Gappah. 2000. "Developing Countries and the WTO Legal and Dispute Settlement System: A View from the Bench". *Journal of International Economic Law* 3 (3), p. 395-401.

Mavroidis, Petros C. 2000. "Remedies in the WTO Legal System: Between a Rock and a Hard Place". *European Journal of International Law* 11 (4), p. 763-813.

Montaña i Mora, Miquel. 1993. "A GATT With Teeth: Law Wins Over Politics In the Resolution of International Trade Disputes". *Columbia Journal of Transnational Law* 31 (1), p. 103-180.

Moore, Michael. 2000. « Le système de règlement des différends unique en son genre établi dans le cadre de l'OMC aura traité près de 200 affaires en l'an 2000 ». PRESS/180. Genève, Organisation mondiale du commerce.

Organisation mondiale du commerce. 1998. « Conseil général– Compte rendu de la réunion – Tenue au Centre William Rappard le 24 avril 1998 ». WT/GC/M/28. Genève, OMC.

Palmeter, David. 2000. "The WTO As a Legal System". *Fordham International Law Journal* 24 (1 & 2), p. 444-480.

Palmeter, David et Petros C. Mavroidis. 1998. "The WTO Legal System: Sources of Law". *American Journal of International Law* 92, p. 398-413.

Parlin, C. Christopher. 2000. "Operation of Consultations, Deterrence, and Mediation". *Law and Policy in International Business* 31(3), p. 565-572.

Pauwelyn, Joost. 2000. "Enforcement and Countermeasures in the WTO: Rules are Rules—Toward a More Collective Approach". *American Journal of International Law* 94 (2), p. 335-347.

Pescatore, Pierre. 1993. "The GATT Dispute Settlement Mechanism: Its Present Situation and its Prospects". *Journal of International Arbitration* 10 (1), p. 27-42.

Pescatore, Pierre. 1997. *WTO/GATT Dispute Settlement: Digest With Key Words and Summaries*. Irvington-on-Hudson, N.Y., Transnational Publishers.

Petersmann, Ernst Ulrich. 1994. "The Dispute Settlement System of the World Trade Organization and the Evolution of the GATT Dispute Settlement System Since 1948". *Common Market Law Review* 31: 1157-1244.

Petersmann, Ernst-Ulrich. 1997. *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*. Londres, Kluwer.

Priest, George L. et Benjamin Klein. 1984. "The Selection of Disputes for Litigation". *Journal of Legal Studies* 13 (janvier), p. 1-55.

Reinhardt, Eric. 2001. "Adjudication without Enforcement in GATT Disputes". *Journal of Conflict Resolution* 45 (2), p. 174-195.

Reinhardt, Eric. 2002. "Tying Hands without a Rope: Rational Domestic Response to International Institutional Constraints". Dans Daniel Drezner, éditeur, *Locating the Proper Authorities: The Interaction of Domestic and International Institutions*, p. 77-104. Ann Arbor, University of Michigan Press.

Reinhardt, Eric. À venir. *Posturing Parliaments: Legislative Politics and GATT Trade Disputes, 1948-1994*. Manuscrit.

Rossmiller, George E. 1994. "Discussion". Dans *Agricultural Trade Conflicts and GATT*, édité par Giovanni Anania, Colin A. Carter et Alex F. McCalla, p. 262-265. Boulder, Westview Press.

Shoyer, Andrew W. 1998. "The First Three Years of WTO Dispute Settlement: Observations and Suggestions". *Journal of International Economic Law* 1, p. 277-302.

Steger, Debra P. et Susan M. Hainsworth. 1998. "World Trade Organization Dispute Settlement: The First Three Years". *Journal of International Economic Law* 1, p. 199-226.

Stewart, Terence P. et Mara M. Burr. 1998. "The WTO's First Two and a Half Years of Dispute Resolution". *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation* 23 (été), p. 481-644.

Stewart, Terence P. et Amy Ann Karpel. 2000. "Review of the Dispute Settlement Understanding: Operation of Panels". *Law and Policy in International Business* 31 (3), p. 593.

TN/DS/W/1. *Contribution des Communautés européennes et de leurs États membres à l'amélioration du Mémorandum d'accord de l'OMC sur le règlement des différends : Communication des Communautés européennes*. Présenté par la CE le 13 mars 2002.

TN/DS/W/16. *Négociations sur les améliorations et clarifications à apporter au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*. Communication du Paraguay, le 25 septembre 2002.

TN/DS/W/17. *Négociations sur le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends : Proposition du Groupe des PMA*. Proposition présentée par la Zambie au nom du Groupe des PMA, le 9 octobre 2002.

TN/DS/W/19. *Négociations sur le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends : Traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement*. Propositions concernant le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends présentées par Cuba, le Honduras, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Pakistan, le Sri Lanka, la Tanzanie et le Zimbabwe, le 9 octobre 2002.

TN/DS/W/21. *Contribution de la Jamaïque au réexamen, prescrit à Doha, du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*. Communication de la Jamaïque, le 10 octobre 2002.

TN/DS/W/23. *Négociations sur les améliorations et clarifications à apporter au Mémorandum d accord sur le règlement des différends*. Mexique, le 4 novembre 2002.

Valles, Cherise M. et Brendan P. McGivern. 2000. "*Journal of World Trade* 34 (2), p. 63-84.

Van Bael, Ivo. 1988. "The GATT Dispute Settlement Procedure". *Journal of World Trade* 22 (4), p. 67-77.

Vermulst, Edwin A. 1995. "An Overview of the WTO Dispute Settlement System and its Relationship with the Uruguay Round Agreements". *Journal of World Trade* 29 (2), p. 131.

Vermulst, Edwin A. et Bart Driessen. 1995. "An Overview of the WTO Dispute Settlement System and its Relationship with the Uruguay Round Agreements—Nice on Paper But Too Much Stress for the System?" *Journal of World Trade* 29 (2), p. 131-161.

Wethington, Olin. 2000. "Commentary on The Consultation Mechanism Under the WTO Dispute Settlement Understanding During Its First Five Years". *Law and Policy in International Business* 31(3), p. 583-590.

WT/DSB/25. *Article 5 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*. Communication du Directeur général, le 17 juillet 2001.

WT/DS160/ARB25/1. *États-Unis – Article 110 5) de la Loi sur le droit d'auteur* – Recours à l'arbitrage au titre de l'article 25 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Décision des arbitres, le 9 novembre 2001.

WT/MIN(01)/W/6. *Amendement de certaines dispositions du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends*. Communication présentée par la Bolivie, le Canada, le Chili, la Colombie, la Corée, le Costa Rica, l'Équateur, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande,le Pérou, la Suisse, l'Uruguay et le Venezuela. Quatrième session de la Conférence minstériellle de Doha, du 9 au 13 novembre 2001.

WT/MIN(99)/8. *Proposition de modification du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*. Communication présentée par le Canada, les Communautés européennes, la Corée, le Costa Rica, l'Équateur, la Hongrie, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, la République tchèque, la Slovénie, la Suisse, la Thaïlande et le Venezuela. Présenté à la Conférence ministérielle de l'OMC, le 22 novembre 1999.

Young, Michael K. 1995. "Dispute Resolution in the Uruguay Round: Lawyers Triumph over Diplomats". *International Lawyer* 29 (2), p. 389-409.

La protection de la propriété intellectuelle: Va-t-on trop loin?

Keith E. Maskus*

Introduction

L'essentiel du débat au sujet de la protection de la propriété intellectuelle a peu changé depuis que les États-Unis d'Amérique ont vu le jour et que les auteurs de la Constitution ont débattu de l'équilibre qu'il convenait d'établir entre la création de mesures visant à encourager la démarche créative et la préservation de ressources documentaires aussi importantes que possible. Le temps, l'évolution de la conjoncture économique et les moyens technologiques ainsi que la transformation des structures politiques et des intérêts particuliers n'ont fait qu'alourdir les interrogations quant aux moyens à employer et à l'équilibre qu'il convient d'établir.

Pendant longtemps, ce débat s'est déroulé essentiellement dans le contexte des politiques intérieures. Cependant, la centralité de l'innovation technologique par rapport à la croissance économique au cours du dernier quart de siècle et l'importance croissante des redevances inhérentes à la protection de la propriété intellectuelle pour les résultats financiers des multinationales et, en particulier, les résultats économiques des États-Unis à l'échelle internationale se sont conjugués pour faire de

* Keith Maskus est professeur d'économique à l'Université du Colorado, à Boulder, et chercheur universitaire invité à l'*Institute for International Economics*, à Washington. Cet article a été inspiré par un symposium organisé par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international à Ottawa le 15 novembre 2002, sous le thème « *What we know about IPR and Trade* » (Ce que nous savons à propos des DPI et du commerce). Le point de vue exprimé est celui de l'auteur et ne saurait être attribué aux établissements auxquels il est affilié, ni au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

l'élargissement d'un excellent régime de propriété intellectuelle à l'échelle internationale l'une des grandes priorités de la politique commerciale des États-Unis au cours du cycle de négociations commerciales d'Uruguay[1], dont le résultat a été l'Accord sur les aspects de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) — et une controverse peut-être sans précédent sur la voie dans laquelle s'engageait l'établissement de règles internationales.

D'une part, on a prétendu que le renforcement des régimes de brevet mènerait à une hausse de l'investissement étranger direct propice à la croissance, des transferts de technologies, voire même du commerce mondial. Par ailleurs, diverses réserves ont été exprimées au sujet de la rupture de l'Accord sur les ADPIC avec les approches classiques de la libéralisation des échanges: l'introduction dans le corpus d'accords internationaux d'un instrument qui accorde des redevances (les faisant passer des pays en développement aux pays développés et risquant d'entrer en conflit avec les politiques de concurrence); l'abandon de la libéralisation réciproque des échanges selon des modalités proportionnées pour l'adoption très rapide d'une norme commune (dans une large mesure celle des États-Unis et de l'Union européenne) sans égard aux besoins potentiellement différents des nations à divers stades du développement; le passage de l'importance accordée au cours de l'ère du GATT sur ce que les gouvernements ne peuvent pas faire à une instance sur ce qu'ils doivent faire; l'enchâssement dans un accord international, éventuellement difficile à modifier, de normes spécifiques en matière de réglementation qui pourraient devenir sous-optimales par suite d'un changement dans la situation économique et technologique.

Les affirmations semblaient tout à fait exagérées, de part et d'autre du débat. On pourrait invoquer des arguments valables

---

[1] Les États-Unis avaient auparavant parlé pour la première fois de préoccupations concernant la propriété intellectuelle, surtout en ce qui a trait à la contrefaçon de biens, au cours des derniers jours des négociations du Cycle de Tokyo, mais l'initiative n'a pas été incorporée à l'accord intervenu en 1979.

selon lesquels certaines nations profiteraient de l'amélioration des régimes de protection de la propriété intellectuelle, tandis que bien d'autres ne réunissent pas les conditions indispensables à un investissement étranger important et risquent surtout d'être perdantes. Par ailleurs, le régime de propriété intellectuelle adopté par l'OMC offre une grande souplesse pour ce qui est de la délivrance obligatoire de licences, mais laisse aux membres individuels le soin de réglementer ou non les « importations parallèles » protégées par des DPI dans certains endroits mais non dans d'autres, etc. Il y avait aussi d'autres sauvegardes potentielles – en particulier les problèmes de relations publiques qu'auraient à surmonter les pays développés voulant exercer un recours dans les cas où les pays en développement seraient en position de supériorité sur le plan moral (p. ex., lorsqu'il y a de graves problèmes de santé publique). En effet, le régime de l'OMC offrait une souplesse supérieure à celle que les États-Unis et l'Union européenne incorporent dans les régimes de propriété intellectuelle enchevêtrés dans l'ensemble complexe des accords commerciaux bilatéraux qu'ils élaborent parallèlement à l'OMC : par exemple, les accords des États-Unis avec le Chili et le Vietnam comprennent ce que l'on pourrait décrire comme des ADPIC-plus, plus protection des droits de propriété intellectuelle; il en va de même pour les accords conclus par l'UE avec des États africains et du Moyen-Orient. À la lumière de la plus grande soif manifestée récemment par les États-Unis de conclure des accords bilatéraux et étant donné le rôle central qu'ils jouent dans l'économie mondiale, cet aspect revêt une importance considérable pour le cadre mondial en vigueur. Entre-temps, dans le contexte de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), des discussions étaient organisées sur un traité d'harmonisation des brevets qui imposerait un régime plus « strict » que celui inscrit dans l'Accord sur les ADPIC et qui s'avérerait moins souple pour les pays moins développés (sauf, par exemple, des clauses d'exclusion portant sur le savoir traditionnel).

Les diverses affirmations concernant l'Accord sur les ADPIC rendaient inéluctable une validation empirique, suscitant la création d'un secteur porteur de documentation sur la propriété

intellectuelle. Venait ensuite la partie la plus difficile : démontrer de façon empirique les rapports entre les régimes de propriété intellectuelle et les résultats économiques, à l'échelle nationale et au moyen de comparaisons entre pays.

Que savons-nous à propos de ces liens? Quels en sont les aspects que nous ignorons? Par ailleurs, existe-t-il un juste équilibre entre d'une part, le recours à la protection des DPI pour stimuler l'innovation et la création et, d'autre part, la multiplication des avantages découlant de l'afflux d'informations et d'idées dans le domaine public (y compris par la stimulation de la croissance par imitation dans le Tiers-Monde)? Étant donné le vif débat suscité par la décision rendue récemment par la Cour suprême des États-Unis qui a rejeté le recours intenté contre la *Copyright Term Extension Act* de Sonny Bono et l'impasse persistante concernant l'interprétation de l'Accord sur les ADPIC et les mesures de santé publique à Doha, les réponses à ces questions revêtent une importance considérable sur le plan de la politique gouvernementale.

Résultats actuels de la recherche empirique

Questions de mesure

La première grande difficulté que doivent surmonter les chercheurs empiristes est de trouver des instruments de mesure quantitative de la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI). En principe, cette tâche est difficile parce que, à l'encontre d'une subvention ou d'une taxe qui est mesurée, ou d'un bien échangé auquel le marché attribue une valeur, la valeur de la protection des DPI ne peut être observée directement (car elle correspond à la différence entre les bénéfices réalisés par les innovateurs selon deux scénarios, dont l'un est un contre-factuel latent). Il faut donc adopter des approches indirectes. C'est ainsi qu'on a bâti des index d'activités ou d'enregistrements de marques de commerce sur une base natio-

nale globale.[2] Le développement de cet axe de recherche se poursuit, l'extraction de l'information que renferment les données sur les brevets étaient un élément important.[3]

Une seconde approche consiste à élaborer des mesures de la solidité d'un brevet et de ce qu'il en coûte pour obtenir un brevet, en s'appuyant sur les modalités des lois qui établissent ces droits et en assurent le respect. C'est l'approche adoptée par Walter Park. Les résultats mitigés qu'il a obtenus dénotent qu'il faut examiner individuellement les divers types de propriété intellectuelle : droits de brevet, d'auteur, de marque, de logiciels et d'importation parallèle.[4]

Il est cependant impossible de savoir si les mesures globales de la protection des DPI au niveau national constituent la meilleure norme; étant donné les différences d'une industrie à l'autre, on pourrait obtenir des résultats plus intéressants en se penchant sur les effets de la protection des DPI sur une base sectorielle. Par ailleurs, lorsqu'on effectue des comparaisons portant sur plusieurs pays, certaines données viennent appuyer la théorie selon laquelle les DPI sont dans un certain sens endo-

---

[2] Pour un aperçu des premiers travaux réalisés à partir de statistiques sur les brevets, voir Zvi Griliches, « Patent Statistics as Economic Indicators: A Survey » *Journal of Economic Literature*, Vol. XXVIII (décembre 1990) : 1661-1707.

[3] Par exemple, le professeur Ajay Agrawal, de l'Université Queen's, élabore en ce moment une base de données des brevets mentionnés dans les contrats de licence passés par des entreprises, en particulier au Canada et aux États-Unis. Étant donné les préoccupations au sujet de la confidentialité, les entreprises gardent habituellement les contrats de licence sous clé, mais elles doivent révéler les brevets qui y sont mentionnés, ce qui permet d'examiner le mouvement des idées d'un pays à l'autre et l'usage qu'en font les entreprises. Un document de travail sera publié par le NBER d'ici au printemps 2003.

[4] Park a constaté que la protection conférée par un brevet et des mesures de respect efficaces encourageaient bien qu'indirectement la R-D privée et que les droits de logiciels avaient un effet positif mais secondaire sur celle-ci tandis que les droits d'auteur, de marque et d'importation parallèle avaient généralement des effets négatifs. Voir Walter G. Park, « R&D, Spillovers, and Intellectual Property Rights », www.fundacion.uc3m.es/carie2002/papers/paper_211_20020320.pdf.

gènes à l'économie politique et au stade de développement d'un pays en particulier. Par exemple, il semble y avoir un rapport en forme de U entre la protection conférée par les brevets et le niveau de développement, les pays aux premiers stades de l'industrialisation qui croissent par imitation et qui ont des niveaux de salaire moyens offrant en général la protection la plus faible. Cela laisse entrevoir que l'interprétation du rapport entre la protection des DPI et des variables économiques comme le commerce, l'investissement et la croissance d'un pays à l'autre pourrait devoir faire l'objet d'importantes mises en garde.

Cela dit, il n'est peut-être pas tellement surprenant que la recherche empirique effectuée jusqu'ici ait permis de constater que les incidences des régimes de DPI sur les résultats économiques sont plutôt faibles et dans une large mesure indirects.

Répartition des redevances

L'aspect le plus controversé des ADPIC concernait le transfert des redevances des pays en développement aux pays développés. L'Accord sur les ADPIC visait-il l'obtention de redevances plutôt que la création de mesures pour encourager la croissance à long terme?

Une des analyses portant sur cette question s'est penchée sur la valeur des brevets détenus par les résidents de 29 pays (développés et en développement) du point de vue de la part de la valeur actuelle des redevances inhérentes à ces brevets provenant d'autres pays composant l'échantillon, avant et après l'Accord sur les ADPIC.[5] Bien que, de par sa conception, cette étude n'ait pas permis d'expliquer toute augmentation de l'innovation favorisée par la mise en œuvre de l'Accord (ou de façon similaire, toute diminution de la croissance en raison de l'imitation qui serait aussi implicite si l'on augmentait la protection des DPI dans plusieurs pays), elle a fourni une mesure des gains réalisés par les détenteurs de brevet par suite de

[5] Voir Phillip McCalman, « Reaping what you sow: an empirical analysis of interntaional patent harmonization », Journal of International Economics, Volume 55, Issue 1, October 2001 : 161-186.

l'augmentation de la valeur actuelle des redevances liées aux brevets déposés dans d'autres pays membres de ce groupe. Il ressort de cette étude que six pays (États-Unis, Allemagne, France, Italie, Suède et Suisse) ont profité de l'harmonisation des brevets grâce à l'Accord sur les ADPIC, les États-Unis étant de loin le plus grand bénéficiaire (un gain net de 4,6 milliards $US selon les prix de 1988). Les perdants ont été les pays en développement comme il fallait s'y attendre. Cependant, assez curieusement, le plus gros perdant a été le Canada, qui, selon les estimations, a transféré environ un milliard $US en vertu des droits de brevet détenus en 1988, par suite de la mise en œuvre de l'Accord sur les ADPIC.[6]

En 2002, la Banque mondiale a actualisé l'étude de McCalman, en appliquant ses coefficients aux données de 1995 et en convertissant les transferts nets de redevances aux prix de 2000.[7] Elle a corroboré la conclusion voulant que les transferts de redevances à court terme se font surtout des pays en développement et des pays à revenu moyen aux nations riches qui détiennent les brevets. Les gains nets ont totalisé 41 milliards $US, les principaux bénéficiaires étant les États-Unis (19 milliards), l'Allemagne (7 milliards) et le Japon (6 milliards). Les plus gros perdants nets étaient les pays industrialisés ou en voie d'industrialisation qui importent des technologies, dont la Corée (15 milliards), la Grèce (8 milliards), la Chine (5 milliards) et la l'Espagne (5 milliards). Le Canada s'est retrouvé aussi du côté des perdants dans cette étude bien que le montant fût inférieur à celui précédemment estimé (transfert net de 574 millions $US), ce qui témoigne du renforcement du régime canadien de protection de la propriété intellectuelle

---

[6] Ce résultat témoignait de l'importance considérable des relations économiques entre le Canada et les États-Unis, les plus grands partenaires commerciaux bilatéraux du monde et de la mesure de laquelle le Canada est un importateur net de technologies.

[7] Voir « Intellectual Property: Balancing Incentives with Competitive Access », ch. 5 dans World Bank, *Global Economic Prospects and the Developing Countries: Making Trade Work for the World's Poor*, Washington, D.C.: Banque mondiale, 2002 : 129-150.

au début des années 1990 et par conséquent le renforcement graduel moindre impliqué par le mouvement vers le niveau de protection accordé par l'Accord sur les ADPIC/OMC. Malgré la complexité des calculs qui ont permis d'obtenir ces chiffres, qu'il convient par conséquent d'utiliser sous toutes réserves, ils sont maintenant largement cités et ont même servi, très tendancieusement, de repère à l'éventuel transfert de redevances sur la base de marque de commerce et de droits d'auteur (p. ex., certains étant allés jusqu'à prétendre que les transferts vers les États-Unis seraient de l'ordre de '20+20+20' milliards $US!).

Un des résultats importants de ce courant de recherche est la preuve que les transferts provoqués par l'Accord sur l'ADPIC sont potentiellement aussi importants que les gains d'efficience découlant des échanges relevés dans les simulations réalisées à l'aide de modèles informatisés d'équilibre général, ce qui laisse entrevoir la possibilité à tout le moins de pertes globales au profit de nombreuses nations à court terme par suite de la participation à la libéralisation multilatérale des échanges, un résultat essentiellement préoccupant pour une activité fondée sur l'hypothèse de résultats favorables pour tous, même si les avantages positifs à long terme de la libéralisation des échanges continuent de dominer de telles pertes à court terme.[8]

Incidences sur le commerce, l'investissement et la croissance

Comme nous l'avons noté, l'importante mise en garde au sujet des résultats mentionnés plus haut vient du fait qu'ils aient été obtenus à l'aide de modèles statiques et ne pouvaient pas tenir

[8] Par exemple, le Mexique a été mentionné comme étant un pays pour lequel les transferts provoqués l'Accord sur les ADPIC étaient assez importants pour compenser les gains réalisés à la suite de la libéralisation des échanges et par conséquent impliquaient une incidence négative globale attribuable au Cycle d'Uruguay à court terme; cependant, les gains attribuables au commerce ont tendance à être plus importants à long terme et on a montré que, dans le cas du Mexique, le gain global positif dû au Cycle d'Uruguay était considérable. Voir Phillip McCalman, « Reaping what you sow: an empirical analysis of international patent harmonization », op cit., p. 181.

compte des bénéfices dynamiques résultant d'une innovation accrue, prévue ou actuelle, par suite d'une plus grande protection accordée par les pays « payeurs nets », ni des pertes dynamiques provenant d'une réduction de la croissance grâce à l'imitation.

On a démontré dans la littérature théorique et empirique que le renforcement des droits de propriété intellectuelle peut se traduire par une augmentation du commerce et de l'investissement, y compris pour les produits de haute technologie qui pourraient stimuler fortement les transferts de technologies et, partant, la croissance de la productivité.

La littérature économique sur le sujet, dans l'ensemble plutôt récente, semble indiquer que les multinationales envisageraient avec appréhension de s'établir dans des pays si leurs brevets ne jouissaient pas d'une forte protection, craignant que leurs technologies soient divulguées. Elles seraient ainsi réticentes : a) à exporter des produits susceptibles d'être reconstitués par rétro-ingénierie ou dont le secret se trouverait au vu et au su de tous;[9] b) à accorder des licences aux entreprises locales pour leur permettre de fabriquer des produits ou des composantes comportant des technologies de pointe exclusives; c) à investir localement et à former le personnel, qui pourrait ensuite les quitter pour un concurrent local, en emportant des secrets de fabrication.[10] Une telle réticence aurait pour effet de réduire les

---

[9] Par exemple, dans le cas des graines pour lesquelles les phytogénéticiens jouissent de droits dans certains pays mais pas dans d'autres, les multinationales pourraient ne pas commercer avec des pays dotés d'un faible régime de protection des DPI puisque l'importateur peut reproduire les graines.

[10] La recherche menée par Edwin Mansfield sur la base d'entrevues avec des hauts dirigeants de multinationales au sujet de leur attitude à l'égard des activités commerciales et de l'investissement dans des pays offrant divers niveaux de protection des DPI est riche en idées nouvelles. Mansfield a découvert que dans des industries à teneur passablement élevée de haute technologie, comme celles des produits chimiques, des produits pharmaceutiques, des machines et du matériel électrique, le régime de protection de la propriété intellectuelle du pays avait souvent des répercussions considérables sur la quantité et la nature des transferts de technologies et de l'investissement direct dans ce pays. Voir Edwin

flux des échanges commerciaux et de l'investissement des pays détenteurs de brevets aux pays offrant une faible protection des brevets.[11] À l'inverse, dans les pays qui ont renforcé leur régime de protection des DPI, on s'attendrait à ce que les multinationales s'ajustent et procèdent plus volontiers à des transferts de technologies.[12]

Selon les circonstances ayant cours dans le pays et la nature du régime de protection des DPI, de tels effets dynamiques peuvent compenser le transfert statique de redevances, ce qui pourrait permettre de rétablir une dynamique favorable à tous par suite de l'inclusion des DPI dans un régime commercial. Cependant, parce qu'il est important de tenir compte des circonstances dans chaque cas (que ce soit dans le contexte d'un secteur, d'un pays ou d'une région), on est loin d'accepter qu'une meilleure protection des brevets soit synonyme d'une innovation et d'une croissance accrues. L'étude réalisée par la Banque mondiale mentionnée plus haut a permis de constater que les principales incidences commerciales se produisaient dans des pays possédant de fortes capacités pour l'imitation.[13] Une aug-

---

Mansfield, « Intellectual property protection, direct investment and technology transfer: Germany, Japan and the USA », International Finance Corporation Discussion Paper 27, Washington, D.C.

[11] Pamela J. Smith fait la démonstration d'une telle diminution des flux d'échanges commerciaux et d'investissement des États-Unis vers les pays ayant de faibles régimes de protection des DPI, qui se traduit par la réduction des courants de connaissances vers ces pays dans l'article « Are Weak Patent Rights a Barrier to U.S. Exports? » Journal of International Economics, 48, 1999 : 151-77; Cette étude est mise à jour et élargie dans Pamela J. Smith, « How do foreign patent rights affect U.S. exports, affiliate sales, and licenses?" *Journal of International Economics* 55 (2), 2001:411-439.

[12] En termes économiques, on pourrait considérer que cela résulte de la réduction du coût lié à la passation de contrats. Sur les marchés des pays en développement, où les risques potentiels de divulgation des technologies sont nombreux, le coût de l'élaboration du contrat de transfert de technologies est élevé. Les entreprises sont par conséquent moins tentées de passer de tels marchés. Les accords sur les ADPIC abaissent ces coûts et, de cette façon, accroissent la propension à conclure des contrats de transferts de technologies.

[13] Voir Banque mondiale, *op. cit.* p.132.

mentation excessive de la protection des brevets pourrait se solder par des effets dynamiques négatifs dans des pays comme ceux-là qui se sont dotés de la capacité technologique voulue pour reproduire des articles en les disséquant et imiter des produits en faisant appel à la technologie moderne, mais qui n'en sont pas encore au stade où ils peuvent eux-mêmes véritablement innover dans les domaines de pointe (p. ex., la Chine et le Brésil dans l'ensemble aujourd'hui, comme c'était le cas de la Corée et du Japon au cours de décennies précédentes). De tels pays peuvent profiter de niveaux appropriés de protection des DPI qui favorisent l'adaptation des technologies actuelles, mais le degré optimal de protection pourrait s'avérer bien moindre que celui dont ont besoin les pays qui sont les chefs de file en matière de technologie.[14] Par ailleurs, nous ne pouvons pas être entièrement sûrs que les pays développés en retireraient des avantages à long terme : on a avancé que si les droits de monopole issus de la protection des DPI étaient prolongés, des entreprises seraient moins portées à se livrer à une innovation nouvelle et risquée, ce qui mènerait à une réduction du taux d'innovation à l'état stationnaire dans les pays développés.[15]

En fin de compte, toute incidence positive importante attribuée à la protection des DPI dépend toujours de facteurs contextuels (p. ex., structure du marché, nombre d'entreprises locales, existence d'activités de R-D dans les entreprises locales, accessibilité du capital humain, etc.). Ainsi, la mise en œuvre des normes en matière de DPI établies par l'Accord sur les ADPIC peut, ou non, être à l'origine d'une innovation suffisante pour compenser les effets conjugués des transferts de redevances et des pertes dynamiques sur le plan d'une croissance plus

---

[14] Ibid. pp. 134-135.

[15] Une question connexe est celle de la rigueur des tests de nouveauté, de spécificité et d'application pratique auxquels sont soumises les demandes de brevet. De faibles niveaux de rigueur peuvent se traduire par une multiplication du nombre de brevets accordés, ce qui fait augmenter le coût des recherches d'antériorité de brevet pour éviter les contrefaçons et accroît le risque de procès coûteux, deux conséquences susceptibles de contribuer à réprimer l'esprit d'innovation des petites entreprises.

faible qui est dictée par l'imitation (et qui stimule la concurrence), en raison de la protection renforcée accordée aux DPI. Au bout du compte, la seule réponse est tout simplement la suivante : « Ça dépend, tout est possible », qui n'apporte rien.

L'épuisement des DPI et la question des importations parallèles

Un important problème auquel se heurtent les régimes de propriété intellectuelle du point de vue des complications administratives liées à la gestion du commerce international est celui des importations parallèles. En effet, dans un pays, on dit de la protection de la propriété intellectuelle qu'elle est « épuisée » lorsqu'un produit qui en est l'expression est vendue pour la première fois. À cette étape du processus, le titulaire a déjà perçu les redevances inhérentes à cette protection et les ventes successives du produit sur le marché national ne sont visées par aucune restriction. Cependant, parce que les titulaires peuvent choisir d'exercer leur monopole en opérant une discrimination au niveau des prix entre deux marchés (c.-à-d., vendre moins cher à l'étranger que dans leur pays), ces produits pourraient être réimportés pour être vendus sur le marché national (ou entre deux marchés étrangers sur lesquels le prix du produit est différent). Pour prévenir un tel arbitrage, les pays peuvent considérer que les droits de propriété intellectuelle ne sont pas « épuisés » lorsque les produits sont exportés; par conséquent, tout arbitrage ultérieur entre pays (« importations parallèles ») serait visé par des restrictions.

Les économistes tendent à ne pas porter beaucoup d'attention au mode de distribution des produits (c.-à-d. au moyen d'ententes de licences, par l'intermédiaire d'un grossiste/d'un réseau de détail, etc.). Plus de la moitié de tous les produits sont vendus par des intermédiaires, ce qui à toutes fins utiles empêche tout arbitrage par l'utilisateur final. Cependant, un tel arbitrage demeure possible au niveau du gros. C'est un problème qui touche en particulier l'Union européenne, où le commerce intérieur n'est visé par aucune limite, mais où le principe de la subsidiarité autorise l'émergence de réglementations différentes en matière de prix dans les divers États mem-

bres. Les entreprises qui se livrent à des importations parallèles peuvent profiter de cette situation en se procurant des produits réglementés dans des pays où ils sont en abondance pour les commercialiser dans des pays où leur prix est plus élevé.[16]

L'harmonisation des brevets ne permet pas de régler le problème des importations parallèles qui est créé par les différences de pouvoir monopolistique dans la fixation des prix dans diverses juridictions. Cela attire l'attention sur les complications administratives permanentes créées par la doctrine du non-épuisement de la propriété intellectuelle lorsque des produits qui en sont l'expression font l'objet d'un commerce international.

Conclusions préliminaires

On ne saurait exagérer l'importance de la propriété intellectuelle pour la politique commerciale actuelle des États-Unis. En outre, étant donné l'importance des États-Unis comme destination d'exportations internationales et de l'éventail de moyens dont ils disposent pour exercer leur influence sur leurs partenaires commerciaux (p. ex., par l'établissement d'un lien entre le respect des brevets et l'accès à l'aide au développement des États-Unis ou leurs préférences commerciales visant les pays en voie de développement, la menace de sanctions commerciales (comme les « sections 301 », « super 301 », etc.), il est probable qu'un excellent régime de protection de la propriété intellectuelle continuera de faire partie du système de règles commerciales internationales.[17] Dès lors, la conclusion stéréotypée

[16] Pour un exposé de la question, voir Mattias Ganslandt et Keith E. Maskus, « *Parallel Imports of Pharmaceutical Products in the European Union* », manuscrit inédit, 15 septembre 2000.

[17] La Corée présente un exemple de l'efficacité de ces diverses pressions : en 1988, elle a procédé à d'importantes réformes du système de brevets à la suite de pressions énormes de la part des États-Unis, et ce, en dépit du faible appui pour sa réforme à l'échelle nationale. Depuis, les règles coréennes de propriété intellectuelle sont rigoureusement appliquées. La Corée possède une certaine capacité pour l'innovation mais qui est concentrée dans une poignée d'entreprises : en Corée, 80 % des brevets

voulant qu'il faille plus de recherche s'applique sûrement dans ce cas-ci. Les données recueillies à la suite de l'enquête de la Banque mondiale, que l'on peut maintenant se procurer, seront d'une aide considérable pour une telle recherche.

Dans l'ensemble, il est difficile de ne pas conclure que le renforcement des régimes de protection des DPI est préjudiciable aux intérêts économiques des pays moins développés et aussi à ceux de plusieurs sinon la plupart des pays à revenu moyen, voire même de quelques-uns des pays hautement développés qui importent des technologies (le Canada en étant un bon exemple). Pour les pays moins développés, les répercussions sont presque entièrement négatives – transfert accru de redevances aux exportateurs de technologies, moins de croissance grâce à l'imitation et aucune chance véritable que cette perte puisse être compensée par une croissance suscitée par l'innovation.

Les pays à revenu moyen ont de meilleures chances de profiter à terme de l'amélioration des régimes de protection des DPI. À long terme, certains de ces pays (comme l'Inde et la Chine) pourraient en profiter. Par ailleurs, à court terme, un changement de régime de protection des DPI peut paralyser des industries qui doivent leur prospérité à l'imitation. L'expérience de la Thaïlande dénote que certaines industries imitatrices se sont adaptées, mais que d'autres ont été acculées à la faillite.

Est-il possible de surprotéger les DPI? La réponse est oui, assurément. Dans des pays comme les États-Unis où les DPI sont les mieux protégés on risque clairement de leur accorder une protection trop large, et ce au détriment de la concurrence et du consommateur et, de façon plus générale, du mouvement de l'information et des idées vers le domaine public.[18]

---

nationaux sont enregistrés par cinq grandes sociétés, Samsung à elle seule détient 50 % des brevets. Il semble que le système de brevets n'ait été adopté que par les multinationales qui doivent vendre leurs produits sur le marché états-unions. Entre-temps, la Corée verse des sommes importantes pour l'importation de technologies étrangères.

[18] L'aspect de la recherche portant sur le bien commun et les questions entourant la mesure dans laquelle la protection des DPI ralentit le mouvement des idées vers le domaine public et ses conséquences sur

L'importance qu'attachent les universités à l'obtention de brevets peut aussi avoir l'effet secondaire fâcheux de réduire la qualité de la recherche, ce qui se répercuterait à long terme sur le rythme de l'innovation fondamentale.

Enfin, on est en droit de s'inquiéter au sujet de l'efficacité ultime d'un régime de brevets qui est dans une large mesure imposé à un pays par des forces extérieures (c.-à-d., par des disciplines faisant partie intégrante de l'OMPI, des ADPIC, de la politique commerciale des États-Unis, etc.) plutôt qu'adopté pour servir ses propres intérêts.

L'Accord sur les ADPIC suscite assez de critiques de toutes parts qu'il ne pourra probablement pas être maintenu dans sa forme actuelle, bien qu'on ne sache pas exactement quelle forme pourrait prendre un régime durable international de propriété intellectuelle–les problèmes vont de la question de la durée de protection d'un brevet (il n'y a aucune raison de croire que la période de 20 ans pendant laquelle un brevet est protégé; qui remonte au premier brevet connu, à savoir l'attribution d'un monopole pour la fabrication du verre accordé en Angleterre en 1449, soit la durée optimale dans le contexte des développements technologiques modernes) jusqu'à la question de la portée de la protection (p. ex., comme le démontre la controverse entourant le décernement de brevets pour des formes de vie). Par ailleurs, mis à part les produits pharmaceutiques, qui se trouvent sur le front de bataille concernant l'Accord sur les ADPIC et où ces aspects problématiques sont peut-être les plus significatifs, il ne faudrait pas exagérer l'ampleur de ses effets négatifs. Il y a des motifs raisonnables d'être optimiste et d'espérer que l'Accord sur les ADPIC est assez souple pour permettre de régler d'une façon ou d'une autre les épineux problèmes soulevés par l'harmonisation de la propriété intellectuelle.

---

l'innovation externe seront explorés au congrès « *International Public Goods and Transfer of Technology after TRIPS* » du 4 au 6 avril 2003, à l'Université Duke.

Partie III:

Les Dimensions Sociales de la Mondialisation

Les dimensions sociales de la mondialisation : commentaires sur le choix social et la convergence

Dan Ciuriak et Charles M. Gastle*

La vision idéaliste (et la promesse implicite) de la mondialisation, telle que mise de l'avant par la diplomatie économique internationale, veut assurer une bonne qualité de vie à tous, avec la possibilité d'avoir accès à l'éducation et à des emplois « décents », à des soins de santé de base et, tout en respectant les différences entre les nations, à un certain contrôle sur sa propre vie, l'environnement et la culture, par le biais notamment de l'émancipation politique. La plupart des nations, à des degrés de conviction plus ou moins profonds et des niveaux de réussite très variables, ont accepté l'invitation à « s'ouvrir sur le monde » avec tout ce que cela suppose[1] : la libéralisation du

* Dan Ciuriak est conseiller économique principal à la Direction de l'analyse commerciale et économique et des litiges commerciaux, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, du gouvernement du Canada. Charles Gastle est associé au sein du cabinet Shibley Righton, de Toronto, et professeur adjoint au Osgoode Hall Law School, de l'Université York. La rédaction du présent chapitre a été répartie de la façon suivante : Charles Gastle a élaboré l'analyse du choix social, tandis que Dan Ciuriak a examiné la question de la convergence, intégré le texte et rédigé le sommaire. Des remerciements particuliers vont à Alexander Muggah pour son aide infatigable au niveau de la recherche et de l'élaboration des graphiques. Ailish Johnson, Marc Busch, Richard Newfarmer et Vivek Dehejia ont formulé des commentaires utiles sur des versions antérieures du présent texte. Le soutien de John M. Curtis mérite aussi d'être souligné. Toutes les erreurs demeurent la seule responsabilité des auteurs. Ce document a été produit à titre personnel; les opinions qui y sont exprimées n'engagent que les auteurs et ne doivent en aucun cas être attribuées au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ou au gouvernement du Canada.

[1] Même l'Afrique ne rejette pas la mondialisation. Au cours du dialogue régional organisé par la Commission mondiale sur la dimension

commerce et de l'investissement, l'acceptation de la discipline imposée par les règles internationales, et l'adaptation des politiques nationales afin de répondre aux exigences rigoureuses de l'économie mondiale actuelle.

Mais à mesure qu'a progressé la mondialisation, la controverse à son sujet s'est aggravée. Malheureusement, le débat sur la mondialisation est presque irrémédiablement embrouillé par les nombreuses problématiques qu'il recouvre. En partie, cela traduit le fait qu'il porte autant sur l'état actuel du monde que sur les « forces » qui l'ont façonné. Les descriptions de l'économie mondialisée proposées par les tenants du « verre à moitié vide » rivalisent avec celles de leurs opposants optimistes pour attirer l'attention du public. Ces analyses pourraient difficilement être plus divergentes. Les optimistes lui imputent tout – des gains tirés du commerce aux progrès scientifiques et jusqu'à la démocratisation progressive des régimes politiques dans le monde. Les critiques en font le bouc émissaire de tous les maux de la planète. Certains dénoncent les intrusions des systèmes mondiaux dans les sphères d'influence nationale. D'autres reconnaissent les contraintes que fait peser la mondialisation sur les choix sociaux, mais soutiennent que ces contraintes sont clairement bénéfiques, car elles écartent les mauvais choix et font contrepoids au pouvoir local des intérêts acquis – nivelant en fait par le haut. D'autres encore voient dans la même dynamique l'imposition d'un ensemble particulier de préférences sociales, qui n'est pas spécialement souhaitable – nivelant en fait par le bas, le tout sans légitimité démocratique.

Même si le débat est un peu plus modéré dans les milieux de la recherche, les résultats ne sont pas forcément plus révélateurs. Dans divers domaines de l'économie internationale, la recherche a fait poindre de nombreuses énigmes entourant la façon dont fonctionne l'économie mondialisée :

---

sociale de la mondialisation (Commission mondiale) à Arusha, en Tanzanie, les 6 et 7 février 2003, où l'on a souligné que l'Afrique n'avait pas profité de la mondialisation et était laissée au second plan, les efforts ont porté non pas sur le rejet de la mondialisation, mais sur les réformes – africaines et systémiques – qui permettraient à l'Afrique d'y participer pleinement.

- En dépit d'une expansion spectaculaire du commerce et de l'investissement à l'échelle internationale, on a constaté que les effets frontaliers étaient étonnamment élevés et que les économies étaient beaucoup moins étroitement liées qu'on ne l'avait pressenti.
- Les opinions au sujet du rôle du capital dans le développement ont dû être radicalement révisées – notamment parce que l'orientation des flux nets est apparue, assez étrangement, contraire aux attentes.
- Ce qui est lié en partie au point précédent, les théories sur la convergence internationale des revenus (convergence des prix des facteurs, etc.) ont dû être adaptées (de la convergence à la convergence conditionnelle et, plus récemment, à la polarisation émanant de l'école de pensée des « deux pôles »).
- Les opinions sur la performance économique des nations et des régions ont été révisées de façon encore plus radicale (Asie de l'Est avant et après la crise; Japon des années 80 et des années 90; réforme en l'Amérique latine avant et après que la Russie se soit retrouvée en défaut de paiement), les modèles de crise ont été remaniés, une théorie ésotérique (le piège de la liquidité) découlant des modèles d'économie fermée a été remise à l'ordre du jour et appliquée (de façon peu convaincante) dans un contexte de marché du capital ouvert, tandis que les vedettes de la mondialisation des dernières années ont été conspués pour leurs échecs peu de temps après.
- Les taux de change, qui constituent les prix les plus importants dans une économie mondialisée, ont eux-mêmes posé diverses énigmes. Ils se sont éloignés des parités de pouvoir d'achat pour des périodes singulièrement longues, ils ont affiché des écarts prononcés et discontinus que certains ont tenté d'expliquer (également de façon peu convaincante) à l'aide de théories d'équilibres multiples, tandis que le triumvirat du dollar, du yen et de l'euro/deutsche mark a suivi une trajectoire défiant toute explication adéquate.

Ces énigmes ont contribué à l'évolution incessante des vues sur le mode de fonctionnement de l'économie mondiale. Ce faisant, il y a eu un déplacement progressif de la politique, qui est passée des déterminants macroéconomiques habituels de la performance économique (inflation, déficits budgétaires, etc.), à des cadres microéconomiques (privatisation, incitation au travail, etc.), à des cadres institutionnels (exécution des contrats, enchâssement des droits de propriété, etc.) et à l'« identification » aux réformes (langage codé pour l'engagement politique). Amalgamées dans le « Consensus de Washington », ces initiatives sont devenues un modèle de réforme et de développement partout dans le monde et, à l'occasion, un modèle de référence pour définir les conditions liées aux prêts d'urgence consentis par le Fonds monétaire international (FMI) – et un véritable paratonnerre pour la critique.

Le changement le plus récent, qui semble encore en émergence, a trait au fait que la répartition du revenu soit devenue une question de plus en plus centrale – comme il ressort, entre autres, de la formation de la *Commission mondiale sur les dimensions sociales de la mondialisation*, inaugurée le 27 février 2002 sous l'égide de l'Organisation internationale du travail (OIT)[2] – et une solution : John Williamson a récemment mis à jour l'éventail des politiques du Consensus de Washington pour y inclure l'attention accordée à la répartition du revenu.

L'intérêt renouvelé à l'égard des questions de redistribution est le motif fondamental à l'origine des études présentées dans ce chapitre. Dans les pays industrialisés riches, ces questions entrent dans la rubrique générale de la préservation du choix social et des contrats sociaux implicites, dans le contexte de l'évolution des systèmes de gouvernance mondiale et des pressions de la concurrence au sein de l'économie mondiale. Dans les pays pauvres, ces questions entrent dans la rubrique du relèvement des niveaux de revenu, c'est-à-dire la convergence. L'arbitrage entre le choix social pour les riches et la conver-

[2] Organisation internationale du travail, « ILO Tackles Social Consequences of Globalization » www.ilo.org/public/English/bureau/inf/pr/2002/6.htm.

gence pour les pauvres suscite un intérêt particulier parce qu'il éclaire implicitement une bonne partie du débat sur la mondialisation. Cet arbitrage existe-t-il? Le cas échéant, quelle est son importance? Et s'il est faible, pour quelle raison?

Ces questions sont examinées dans cinq essais. Afin de préciser le cadre de référence habituel, les deux premiers essais traitent de questions qui intéressent principalement les pays riches, tandis que les deux études suivantes ont trait à des questions qui se posent dans le monde en développement et que le cinquième propose une problématique systémique qui aide à expliquer les résultats qui ressortent des quatre premiers essais.

Premièrement, nous examinons la mesure dans laquelle la mondialisation entrave la capacité d'un État-nation de faire ses propres choix en matière de politique sociale devant l'émergence d'un système de gouvernance mondial qui comporte des règles commerciales dont les ramifications s'étendent jusqu'à la politique intérieure. L'empiètement sur la souveraineté est au cœur même d'une bonne partie du débat sur la mondialisation et les questions de redistribution qui se posent au sein des États-nations.

Deuxièmement, nous examinons une question étroitement apparentée à la première, à savoir la mesure dans laquelle un État-nation peut préserver les contrats sociaux implicites qui ont évolué dans les économies de marché, non en raison de la menace que représente l'empiètement des règles internationales mais, plutôt, de la concurrence qui existe sur le plan international, notamment au niveau de l'élaboration de la réglementation, en vue d'attirer l'investissement.

Troisièmement, nous examinons brièvement la différence que suppose le fait d'être pauvre au moment de faire face au système de gouvernance mondial. Le système qui s'applique aux pays en développement n'a pas été créé en tenant compte de leurs circonstances, et la façon ponctuée dont il s'est graduellement appliqué à eux ne leur offre pas la sécurité économique collective qu'il offre aux pays riches.

Quatrièmement, nous examinons les résultats des études sur l'inégalité des pays au chapitre de la répartition des revenus et, notamment, la question de savoir pourquoi le commerce et

l'investissement n'ont pas systématiquement entraîné une convergence, conformément aux attentes initiales des économistes.

Cinquièmement, en tournant notre attention vers les facteurs contextuels, nous notons le caractère épisodique de la convergence, notamment les différences entre l'expérience vécue avant et après 1870 et entre l'expérience de la période des accords de Bretton Woods et celle de la période subséquente. Afin d'expliquer cette évolution temporelle, nous examinons le rôle que pourrait jouer le comportement des prix au niveau de la transmission de l'information dans les *régimes* de taux de change qui ont marqué ces diverses périodes des deux grandes ères de la mondialisation des deux derniers siècles.

Dans ce qui suit, nous résumons les principales conclusions qui ressortent de ces études.

Choix social pour les riches, convergence pour les pauvres

La vision idéalisée de la mondialisation suppose implicitement une vaste transformation des structures sociales, évidemment beaucoup plus profonde dans les pays qui s'efforcent encore de mettre en place une économie industrialisée moderne que dans ceux qui ont créé ce modèle. Pourtant, même dans leur cas, il faut s'attendre à ce que des tensions apparaissent dans les cadres sociaux, à tout le moins durant la transition vers une économie mondiale où la majorité des États seraient industrialisés.

Dans le meilleur des mondes en voie de mondialisation, les riches s'enrichiraient, mais les pauvres s'enrichiraient encore plus rapidement. Il en résulterait une convergence soutenue du revenu par habitant sur l'ensemble de la planète. Du même coup, les pays riches pourraient conserver leurs préférences en matière de politique sociale face aux pressions économiques engendrées par la concurrence des pays pauvres en voie d'industrialisation – en partie parce que, sous l'effet de cette convergence rapide, les pays pauvres commenceraient à avoir des préférences sociales similaires (comme on le fait souvent valoir, cela engloberait des exigences accrues en matière de pro-

tection de l'environnement, de normes de sécurité pour les travailleurs, de renforcement de la sécurité sociale, etc.).

Cela est peut-être trop beau pour représenter un espoir raisonnable. La mise en place de régimes mondiaux de gouvernance pour faciliter le commerce et l'investissement pourrait restreindre les choix qui s'offrent aux participants à l'économie mondiale, en limitant considérablement les choix sociaux. Il se pourrait également que le prix à payer pour la convergence des pays pauvres entraîne une érosion plus importante des choix sociaux pour les riches. On a souvent affirmé que la mobilité des capitaux fournit un point de jonction plausible entre ces deux dynamiques. Ainsi, si le flux des capitaux des pays riches vers les pays pauvres était suffisamment puissant pour soutenir la convergence, la menace de l'exode des capitaux pourrait réduire le pouvoir de négociation des salariés des pays riches, entraîner un déplacement du fardeau fiscal des pays riches vers un modèle régressif (par exemple, les taxes à la consommation, en s'éloignant des impôts progressifs sur le revenu et sur le capital) et diminuer la capacité des pays riches d'imposer une réglementation à caractère social.

Mais nous devrions pouvoir faire mieux que le pire des mondes en voie de mondialisation – dans lequel nous ne verrions aucune convergence pour les pays pauvres, mais tout en observant une érosion des choix sociaux dans les pays riches. Néanmoins, pour de nombreux critiques de la mondialisation, c'est la réalité actuelle : des contraintes en matière de choix sociaux dans les pays riches mais un échec du développement dans les pays pauvres, en dépit de la libéralisation du commerce et de l'investissement.

Quelle conclusion en tirer?

Tout bien considéré, la mondialisation n'a pas réduit sensiblement la latitude dont disposent les pays riches pour aborder les problèmes de répartition. Les règles du commerce s'immiscent effectivement dans la sphère des politiques nationales, mais la nature contractuelle des accords commerciaux, le rythme délibéré des négociations commerciales et le caractère essentiellement diplomatique du règlement des différends se conjuguent pour atténuer l'érosion du choix social *de facto* et *de*

jure. Pour autant que le commerce est en partie responsable de la prospérité, l'expansion des choix sociaux que permettraient des moyens plus importants aurait tendance à contrebalancer une telle érosion, bien que cela puisse sembler moins évident que dans les cas où il y a empiétement. D'autres aspects de la gouvernance mondiale (le régime financier international) ne pèsent pas lourdement sur les pays riches dans la mesure où ces règles émanent fondamentalement de leur expérience commune – si elles constituent des contraintes, ce sont des contraintes qui ne touchent pas les pays riches.

Cela dit, l'attrait exercé par les idées qui semblent donner de bons résultats à certains endroits peut favoriser la convergence, non pas par un effet de coercition mais par un effet d'attraction. Nous sous-estimons peut-être l'importance du rôle joué par la mondialisation des idées dans l'explication des tendances observées. Du même coup, la préservation *de facto* de la portée des choix sociaux dans les pays riches peut reposer sur des facteurs qui sont à l'origine du degré déroutant de modularité des économies. En d'autres termes, dans les modèles de mondialisation qui montrent une moins grande modularité, on ne peut supposer qu'une telle portée des choix sociaux prévaudrait nécessairement.

Il en va très différemment pour les pays en développement. Le cadre des choix sociaux convient mal à la plupart d'entre eux. Les caractéristiques essentielles d'un gouvernement représentatif, la capacité de faire des choix éclairés et les moyens d'offrir l'assurance sociale inhérente à l'idée de contrat social sont souvent absents. La principale incidence sur les politiques nationales ne découle pas du système des règles commerciales. Cela reflète à la fois des mesures différentielles et spéciales *de jure* et la souplesse effective des contraintes liées aux engagements commerciaux qui découle d'une mise en œuvre fragile d'un côté, et de l'absence de contrôle sur leur application par les partenaires commerciaux, de l'autre. Les pressions vers un « nivellement par le haut » qu'exerce la menace du protectionnisme commercial sur le cadre des politiques sociales semblent ne pas être plus efficaces dans la pratique que les pressions vers

un « nivellement par le bas » qu'exerce la mobilité des capitaux sur les pays riches.

L'impact le plus important de la gouvernance internationale sur les pays en développement provient du système financier international. En raison de la fréquence des crises financières et des cas où des États sont devenus insolvables au cours des dernières décennies, les pays en développement se sont trop souvent retrouvés à la merci de leurs créanciers et, effectivement, sous la tutelle des institutions financières internationales – qui ont imposé, comme condition de financement, des changements aux politiques nationales d'une manière beaucoup plus envahissante que le régime des règles du commerce. Les prêts d'urgence sont assortis de conditions draconiennes et ont influé sur la capacité des pays en développement de maintenir leurs politiques sociales. Étant donné qu'un prêt d'urgence pourrait ne pas être accordé à *n'importe quelle* condition et que l'alternative à l'obtention d'un prêt assorti de conditions (ne *pas* obtenir de prêt d'urgence) peut être encore plus catastrophique, il devient clair que, comme pour de nombreuses autres choses, la possibilité de conserver des choix sociaux dans le contexte de la mondialisation est en grande partie le privilège des riches. En réalité, il n'y a aucune obligation sociale entre les pays pour faire en sorte que les pressions purement économiques évoluent parallèlement aux contrats sociaux conclus au sein des États nationaux. Les pays en développement participent donc à l'économie mondiale sans aucune sécurité économique collective; la prudence suggère donc de progresser vers la mondialisation en respectant le principe de la « sécurité avant tout ».

Bien sûr, on oublierait tout cela en bonne partie si la convergence était une réalité – la légitimité est en définitive fonction de la réussite. Malheureusement, de nombreux pays et même des régions entières se sont récemment *éloigné* du « club de la convergence ». Alors que les succès de la Chine et de l'Inde en matière de développement constituent des exceptions notables, tout ce que l'on peut dire est que les pays en développement n'ont bénéficié, tout compte fait, ni des choix sociaux ni d'une convergence significative des revenus avec les pays riches.

Une revue de la documentation fait ressortir clairement que la problématique de la convergence ne peut vraisemblablement se résumer à l'exportation de grandes quantités de capitaux des pays riches vers les pays pauvres. Lorsque l'investissement étranger direct apporte une pièce manquante au casse-tête, son effet catalyseur peut être considérable. Mais une telle explication est beaucoup plus subtile que le déménagement des usines des pays riches vers les pays pauvres, entraînant un relèvement progressif des salaires vers l'égalité. Ce dernier effet n'est pas tout à fait absent du tableau, mais il n'est clairement pas essentiel à l'explication de la convergence, ou de l'absence de convergence. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'arbitrage entre le choix social dans les pays riches et la convergence dans les pays pauvres a été plus faible qu'on ne l'avait prévu (ou redouté).

Pourtant, tant dans les pays pauvres que dans les pays riches, cette dimension de la version actuelle de la mondialisation recèle un grand nombre d'interrogations. Le fait que l'hypothèse des « rendements croissants » *puisse* expliquer pourquoi le capital irait dans les pays riches n'explique pas pour autant pourquoi cet effet devrait *dominer* l'hypothèse des « rendements décroissants » qui explique la convergence dans d'autres circonstances (comme à l'intérieur des frontières nationales). On peut accepter l'hypothèse des « rendements croissants » sans toutefois aller jusqu'à y voir une explication complète des profils observés de la convergence.

La documentation sur la convergence a généralement mis l'accent sur des facteurs propres à chaque pays. Ainsi, la théorie de la « convergence conditionnelle » affirme qu'un ensemble complexe de caractéristiques nationales détermine les différents niveaux de revenus potentiels vers lesquels les pays « convergent », même s'ils peuvent diverger sur le large éventail des pays riches et des pays pauvres. Il s'ensuit que le fait de changer de variables explicatives – pour en améliorer les caractéristiques – haussera le niveau de revenu vers lequel « convergent » les pays pauvres. Cependant, la difficulté évidente qui surgit lorsqu'on tente de transformer des faits stylisés au sujet des économies performantes pour en faire un modèle de

croissance à l'intention des pays pauvres nous incite à nous demander : qu'est-ce qui explique quoi? Et la réflexion se poursuit : on affirme que la théorie des « deux pôles », qui suppose une polarisation des niveaux de revenu, a gagné des adeptes. Mais la question demeure ouverte à des hypothèses concurrentes.

En tentant de répondre à cette question, le caractère épisodique de la convergence (le manque de cohérence temporelle des données sur la convergence) nous incite à détourner notre attention du niveau intrinsèque au niveau contextuel pour voir si on ne pourrait pas identifier des facteurs systémiques qui rendraient plus probable le développement.

Globalement, les données historiques sur les deux grandes ères de mondialisation (de la fin des guerres napoléoniennes à la Première Guerre mondiale, et de la fin de la Deuxième Guerre mondiale à aujourd'hui) indiquent qu'il était beaucoup plus probable que les pays se joignent au « club de la convergence » après 1870 qu'avant, et avant 1970 qu'après; de fait, au cours de cette dernière ère, on a observé un *éloignement* marqué par rapport au club de la convergence. Même si l'on impute parfois à certains progrès technologiques fondamentaux (la turbine à vapeur et le télégraphe) un effet d'incitation à la convergence dans les années 1870, l'accélération technologique comparable à la fin du 20e siècle (notamment l'essor des voyages en avion et la révolution de la technologie de l'information, dont les effets conjugués annonçaient l'« abolition des distances ») a été associée à un effet diamétralement opposé.

Un point de symétrie ressort toutefois : deux événements survenus à peu près exactement un siècle l'un de l'autre ont changé l'ordre monétaire international. En 1871, l'adoption de l'étalon-or par l'Allemagne au lendemain de sa victoire dans la guerre franco-prussienne a déclenché une réaction en chaîne qui a abouti à la mise en place du système de l'étalon-or international qui a prévalu jusqu'au début de la Première Guerre mondiale. En 1971, les États-Unis ont renoncé à la convertibilité du dollar en or, ce qui a signalé la fin des accords de Bretton Woods. La règle « numéraire rigide → convergence » explique la tendance observée, tandis que la règle « réduction technolo-

gique de la distance → convergence » n'y parvient pas. Ainsi, la convergence de grandes entités économiques possédant une monnaie commune ou un régime de taux de change raisonnablement rigide – les États américains, les préfectures japonaises et les États européens – concorde avec le profil historique épisodique de la convergence.

En d'autres termes, le *régime monétaire* mondial[3] – ou les facteurs d'économie politique que représente le choix de régime – semble avoir une certaine importance. Cela nous incite à examiner le comportement des prix. Si les agents économiques – les particuliers, les sociétés et les gouvernements – réagissent aux stimulants, comme on peut le supposer raisonnablement, et si l'information au sujet des stimulants est codée dans les prix, alors un régime mondial offrant une information plus précise au sujet des valeurs d'« équilibre » des prix relatifs amènera les agents économiques à faire des choix plus avisés. Par contre, si les signaux transmis par les prix sont trompeurs, ils peuvent causer des erreurs, et il est possible d'élaborer une hypothèse convaincante au sujet de la fréquence à laquelle de telles erreurs sont survenues en raison des fluctuations des prix des produits de base qui ont accompagné le flottement du dollar. Les bénéfices fortuits résultant d'une telle situation ont suscité la recherche de rentes, ce qui a engendré de la friction, des obligations financières excessives qui ont provoqué des crises et, de façon plus générale, des profils insoutenables (au sens original du terme) de développement industriel – et cela non seulement dans les pays en développement.

La grande lutte contre l'inflation menée dans les années 80 reposait sur l'hypothèse que la stabilité du niveau des prix était importante pour la transmission efficiente sur le marché inté-

[3] La notion d'un « ordre monétaire » proposé par David Laidler englobe non seulement les régimes monétaires/de taux de change, mais aussi les institutions sous-jacentes sur lesquelles reposent ces régimes, les attentes concomitantes du public, etc. Pour une analyse plus détaillée, voir David Laidler, « Inflation Targets versus International Monetary Integration: A Canadian Perspective », CESifo Working Paper No. 773, CESifo, Munich, Allemagne, septembre 2002. Disponible sur le site www.ssc.uwo.ca/economics/centres/cpri/wp2002/laidler03.pdf.

rieur de l'information incorporée dans les prix. Cette interprétation des données historiques laisse penser que la transmission efficiente de l'information contenue dans les prix, *à l'échelle internationale*, est aussi un facteur clé de l'expansion du club de la convergence – ainsi que pour prévenir les défections multiples observées ces dernières décennies.

Étant donné que les régimes de taux de change semblent dépendre spécifiquement des circonstances politiques et économiques et du cadre de sécurité qui les ont vu naître, les solutions de rechange réalistes au « non-système » actuel, où le numéraire est une monnaie sans amarre fixe, ne se présentent pas d'elles-mêmes. L'examen de cette question sort manifestement des limites de la présente étude. Cependant, dans la mesure où l'on peut dire que de nombreux problèmes liés à la mondialisation représentent des réactions endogènes au comportement des prix dans le système actuel, ces résultats sont pertinents à l'orientation des politiques vers ce qui est simplement perçu comme des symptômes (par exemple la campagne anti-corruption).

En outre, il y a ici une particularité intéressante : dans la mesure où le degré élevé de modularité des économies s'explique partiellement par le comportement instable des prix à l'échelle internationale, un arrimage plus serré des économies, qui favoriserait peut-être une plus grande convergence, exercerait du même coup des pressions accrues sur la structure des prix intérieurs et, partant, sur les cadres de choix sociaux qui en sont partiellement les déterminants. Autrement dit, dans un monde où nous observons une convergence accrue, les pays riches pourraient effectivement être placés devant un arbitrage plus épineux – et il est difficile de dire comment ils y réagiraient. Comme l'a signalé Barry Eichengreen, la difficulté de maintenir le régime de l'étalon-or au cours de l'entre-deux guerres traduisait l'évolution des circonstances socio-politiques qui prévalait au lendemain de la Première Guerre mondiale[4]. Ainsi,

[4] Eichengreen affirme que le suffrage universel accordé aux hommes et l'arrivée de partis politiques ouvriers assurant une représentation politique aux travailleurs a rompu l'isolement politique des banques centrales, qui

la causalité ne va pas simplement des régimes monétaires aux cadres sociaux mais aussi dans l'autre sens.

Quant à savoir si la mondialisation est une force internationale[5] « énorme, inévitable et irréversible » que beaucoup craignent, ou un phénomène révolu dont la date « meilleure avant le » est passée le jour où s'est écroulé le World Trade Centre – marquant ce qui, en rétrospective, pourrait avoir été la fin d'un autre « âge d'or » – la seule chose qui soit claire au sujet du phénomène est qu'il est extrêmement complexe et qu'il suscite des réactions tout aussi complexes. Nous espérons que les essais présentés ci-dessous jetteront un peu de lumière sur les questions de redistribution qui semblent prendre de l'importance dans le débat général.

---

avaient joué jusque-là un rôle critique dans le maintien de la crédibilité du régime de la convertibilité à l'or, dans un monde aux prises avec des pénuries de réserves d'or. Le déplacement du consensus politique vers l'objectif du plein emploi n'était pas incompatible avec les déflations périodiques requises par le système de l'étalon-or lorsque les réserves baissaient. Aux États-Unis, l'influence politique exercée au Sénat par les États ayant un important secteur agricole a aussi milité contre les politiques de déflation parce que les agriculteurs étaient particulièrement vulnérables aux baisses de prix qui alourdissaient le service sur leurs dettes nominales. Voir Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

[5] Tel que décrit par John Ralston Saul, *op. cit.*

Souveraineté et choix social dans le système multilatéral fondé sur des règles

On peut aborder la question de la liberté de choix politique sur la scène nationale, dans le contexte de la mondialisation, en fonction de la notion de souveraineté. La caractéristique essentielle de la souveraineté est l'absence implicite de contraintes *externes* sur les choix que les États-nations font en ce qui a trait à l'organisation sociale à l'intérieur de leurs frontières.[1]

La gamme des politiques sociales dont dispose les États-nations peut, bien entendu, être limitée sans qu'on empiète sur la souveraineté. Par exemple, dans la mesure où les États-nations font des choix particuliers en ce qui concerne l'organisation de leur économie, l'ensemble des politiques sociales possibles s'en ressent invariablement – conséquence inévitable du cheminement le long d'un arbre de décision. Le seul fait d'arrêter son choix, conjugué au passage du temps, limite les possibilités qui s'offrent par la suite. De bons choix économiques peuvent accroître la capacité d'une société d'entreprendre des activités dans des domaines comme l'éducation et les soins de santé universels (l'équivalent de se déplacer sur une grosse branche offrant de nombreux choix futurs); à l'inverse, de mauvais choix économiques peuvent évidemment réduire cette capacité.

De même, le choix de politiques économiques particulières peut restreindre les moyens dont dispose un pays pour atteindre des objectifs sociaux donnés. Ainsi, la prestation des soins de santé par le secteur public permet l'accès universel simple aux établissements de santé, alors que leur prestation par le secteur privé nécessitera probablement certaines formes de subventions aux personnes à faible revenu afin d'assurer l'accès universel. L'objectif final des politiques sociales demeure possible, mais

[1] Voir Kenneth J. Arrow, *Choix collectifs et préférences individuelles* (deuxième édition), Calmann-Lévy, Paris, 1974, p. 28, 30 et 31.

le mode de prestation peut être contraint par la forme d'organisation économique. Visiblement, la société ne sera pas indifférente au mode de prestation, ce qui suppose une rétroaction des objectifs sociaux sur les choix de politique économique.

Les règles commerciales internationales : conséquences pour les choix sociaux

Il ne fait aucun doute que le commerce international élargit l'éventail des choix économiques dont disposent un État-nation – dans le cas des petits pays, cette expansion est importante.[2] Pour autant qu'un pays *choisisse* de s'engager dans le commerce international et d'accorder l'accès à son marché en échange de l'accès à des marchés étrangers – ainsi, l'adhésion aux accords contractuels inclus dans l'engagement unique de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'empiète manifestement pas sur la souveraineté – même si, comme pour tout choix économique, il y aura probablement certaines contraintes imposées à la gamme *ultérieure* des politiques sociales envisageables.

Le rôle des régimes de gouvernance supranationaux dans la création de normes internationales limite aussi clairement la gamme des choix ultérieurs dont disposent tous les pays participant à l'économie internationale. Comme dans le cas des politiques économiques nationales, de bonnes normes contribuent à élargir l'éventail des choix ultérieurs en facilitant le progrès économique au niveau planétaire, tandis que de mauvaises normes diminuent le nombre de choix possibles.

[2] On peut le constater facilement en considérant que l'exportation de biens et de services particuliers en vue d'acquérir des devises étrangères, qui serviront à acheter des biens et des services importés, constitue une « solution » de rechange à la production de ces derniers biens et services. Le commerce accroît donc les possibilités de production dont dispose une nation. Plus la nation est petite, moins elle a de chance de produire de façon efficiente une gamme étendue de produits et, partant, plus est important l'accroissement des possibilités de production engendré par le commerce.

Que se passe-t-il si une norme internationale particulière est perçue comme mauvaise du point de vue d'une nation? En pratique, le coût que doit assumer un pays qui choisit de *ne pas* accepter la norme dont il ne veut pas peut être beaucoup plus élevé que celui de son acceptation. Par conséquent, il l'accepte. Sa souveraineté en souffre-t-elle – en d'autres mots, un choix lui a-t-il été « imposé » (au sens d'une atteinte à sa souveraineté)? La réponse est assurément non : sa décision demeure souveraine même si les conditions de son engagement international se sont détériorées.[3]

Si, à l'inverse, un pays n'aime pas une règle (ou même une décision particulière de l'organe de règlement des différends de l'OMC) et choisit de ne *pas* s'y conformer, il devrait accepter avec sérénité la perte des avantages qu'il recevait en vertu de l'entente qu'il rejette aujourd'hui.

Alors que les choix nationaux peuvent de temps à autre être inopportuns et que certains peuvent déplorer les décisions des organismes supranationaux, ces choix et ces décisions ne posent pas de problèmes fondamentaux en ce qui concerne le modèle de la mondialisation, du moins sous l'angle de la souveraineté.

Les répercussions des Accords de l'OMC

Historiquement, le système multilatéral a principalement reposé sur deux principes visant à prévenir la discrimination à l'égard des produits étrangers sur les marchés nationaux : le principe de

[3] On doit faire la distinction entre la situation évoquée ici et celle d'un traité international conclu dans des conditions de pouvoir asymétrique, ainsi que les normes, procédures et règles internationales qui font contrepoids au pouvoir asymétrique, qui contraignent le comportement de l'État. La documentation sur la théorie des jeux appliquée au cas où les joueurs disposent d'un pouvoir asymétrique laisse supposer que, dans un contexte institutionnel comme celui de l'OMC, la création de coalitions, de coentreprises et de partenariats bilatéraux et multilatéraux entre des États et des acteurs du secteur privé servira aussi de contrepoids partiel. Voir, par exemple, Bernard Hoekman et Michel Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*, Oxford University Press, Oxford, 1995, en particulier le chapitre 3.

la « nation la plus favorisée » et celui du « traitement national ». Ces principes ne parlent pas de la nature des règles nationales; l'un et l'autre exigent simplement que les règles qui s'appliquent aux produits nationaux s'appliquent aussi aux produits importés de tous les membres du système multilatéral. Ces principes sont fondamentalement structurés de façon à *ne pas* susciter une convergence des politiques nationales.

Toutefois, au fil des rondes successives de négociations commerciales, les règles du commerce ont commencé à aller au-delà de ces principes et des droits tarifaires pour traiter de mesures « intrafrontalières » ayant des répercussions commerciales.[4] Les principales innovations sont venues du Cycle d'Uruguay, notamment l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et le renforcement du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement de différends. Prises séparément ou dans leurs interactions, ces innovations ont étendu la compétence de l'OMC en matière de règlement des différends à la réglementation nationale d'une façon qui ne s'était pas vue auparavant[5]; certains considèrent que cette extension s'est faite sans analyse préalable adéquate et a ainsi eu des conséquences inattendues.[6]

L'AGCS pénètre à l'intérieur des frontières parce qu'il s'applique au commerce des services par le « Mode 3 » c'est-à-dire la « présence commerciale » – la prestation des services est

---

[4] L'une des conséquences a été la « légalisation » du GATT; le système multilatéral a franchi une étape importante dans cette direction lors du Tokyo Round. Voir Sylvia Ostry, « Reinforcing the WTO », Occasional Paper 56, *Group of Thirty*, Washington, 1998. On peut consulter ce texte sur le site : www.utoronto.ca/cis/wtogp30.pdf, à la page 7.

[5] Voir William A. Dymond et Michael M. Hart, « Post-Modern Trade Policy: Reflections on the Challenges to Multilateral Trade Negotiations after Seattle », *Journal of World Trade*, vol. 34, n° 3, 2000, p. 21-38.

[6] Pour une analyse pertinente sur ce point, voir John M. Curtis et Dan Ciuriak, « Vers la mi-parcours du Programme de Doha pour le développement », présent volume.

assurée dans un pays par une succursale de l'entreprise étrangère. Dans la mesure où la prestation des services est généralement réglementée, l'ouverture d'un secteur de services au commerce expose cette réglementation à une contestation en vertu du système de règlement des différends de l'OMC. Cela dit, dans la mesure où la structure de l'AGCS permet aux pays de choisir les secteurs qu'ils ouvrent – un choix vulnérable aux pressions politiques intérieures – l'impact des mesures de discipline multilatérales sur l'établissement des règles nationales dans ce domaine demeure largement dans le domaine des « possibilités ».[7]

À l'opposé, l'ADPIC fait partie de l'engagement unique; par conséquent, tous les membres de l'OMC doivent intégrer certaines conventions internationales existantes dans leur législation nationale.[8] Alors que les lois sur la propriété intellectuelle sont principalement de nature économique, leur application peut toucher tous les domaines où la propriété intellectuelle peut survenir, de la médecine à l'art. Par conséquent, elles peuvent avoir de profondes répercussions dans le domaine des politiques sociales. La signature de l'ADPIC est la quintessence de l'exemple d'un choix fait par les signataires de l'engagement

---

[7] Pour une analyse détaillée des considérations relatives à la libéralisation du commerce dans le secteur sensible des services de santé, voir Jake Vellinga, « Commerce international, régimes de soins de santé et services de santé : l'optique de la politique en matière de santé », dans *Les recherches en politique commerciale 2001*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 2001, pp. 157-214. La complexité des questions auxquelles font face les négociateurs du commerce des services en voulant tenir compte des cadres de réglementation nationaux – un facteur qui ralentit le rythme des négociations – est évoqué dans John M. Curtis et Dan Ciuriak, « Vers la mi-parcours du Programme de Doha pour le développement », présent volume, p. 24-30.

[8] L'article 1(3) de l'ADPIC affirme que : « Chaque Membre accordera aux ressortissants des autres Membres un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde à ses propres ressortissants en ce qui concerne la protection de la propriété intellectuelle, sous réserve des exceptions déjà prévues dans, respectivement, la Convention de Paris (1967), la Convention de Berne (1971), la Convention de Rome ou le Traité sur la propriété intellectuelle en matière de circuits intégrés. »

unique de l'OMC qui restreint par la suite les choix sociaux, en échange d'avantages prétendument plus intéressants dans d'autres domaines.[9]

Étant donné la controverse relative à la dérogation radicale que représente l'ADPIC dans l'élaboration des règles de l'OMC, on ne peut vraiment savoir s'il s'agit d'un signe précurseur de l'orientation que prendra l'élaboration des règles multilatérales ou s'il ne s'agira que d'un cas isolé. Ainsi, même si l'introduction de normes relatives au travail ou à l'environnement dans le texte des accords de l'OMC a suscité de fortes résistances, ce modèle a été examiné dans le débat sur la façon d'intégrer les principes du droit de la concurrence.[10]

En outre, on a parfois jugé que le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC était un mécanisme qui pouvait favoriser la convergence des politiques sociales, même s'il est important de faire une distinction ici entre les dimensions contextuelle et factuelle, entre le *de jure* et le *de facto*, et entre le réel et l'hypothétique non vérifié.

---

[9] Le terme « prétendument » est généreux dans la mesure où nous ne faisons que commencer à comprendre les répercussions des régimes de propriété intellectuelle. Voir, par exemple, Keith E. Maskus, « La protection de la propriété intellectuelle: Va-t-on trop loin? », chapitre 6 du présent volume.

[10] Par exemple, les principes du droit international de la concurrence pourraient être établis grâce à une harmonisation fondée sur la réciprocité ou par une entente portant sur des normes minimales du droit de la concurrence que les parties contractantes seraient tenues d'inclure dans leur code national. Ces normes pourraient être entièrement définies dans un code type, ou encore les parties contractantes pourraient avoir une certaine latitude dans l'élaboration de leurs propres dispositions législatives, en s'inspirant des principes généraux énoncés dans l'accord multilatéral. Le projet de Code antitrust international publié en 1993 est un exemple de cette dernière solution. Pour une analyse plus détaillée, voir Charles M. Gastle, « The Convergence Of International Trade And Competition Law Through A WTO Market Access Code », *Currents: International Trade Law Journal* (associé à l'Université Texas A&M), hiver 1999; et Karl M. Meessen, « Competition of Competition Laws », *Northwestern Journal of International Law and Business*, 1989, p. 17-30.

Il est clair que le contexte est important : si les mesures de discipline formelles de l'OMC ne s'appliquaient pas à l'intérieur des frontières, l'influence du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends n'irait pas non plus jusqu-là – le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends n'a pas, *en soi*, une portée à l'intérieur des frontières. Toutefois, comme les accords spécifiques franchissent effectivement les frontières, l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC peut intervenir sur des dispositions de fond des cadres de réglementation nationaux.

Sur le plan juridique, le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends a considérablement renforcé le système de règlement des différends par comparaison avec le GATT. Les signes extérieurs d'un système de droit sont apparus avec la mise en place d'un organe d'appel et l'établissement de procédures judiciaires.[11] L'adoption automatique des rapports des groupes spéciaux a soulevé le risque que des pays prennent des recours.[12] Parallèlement, on a établi des procédures pour accroître les chances que les recommandations de l'Organe de règlement des différends (ORD) soient mises en application.[13]

---

[11] Pour une description des changements apportés au système de règlement des différends par suite de la réforme du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends lors du Cycle d'Uruguay, notamment dans l'optique des indicateurs de légitimité (dont la déterminabilité, la validation symbolique, la cohérence et l'adhésion), voir Debra P. Steger « La lutte pour la légitimité à l'OMC », chapitre 4 du présent volume.

[12] Cela dit, les représailles apparaissent comme le dernier recours : le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends précise que son premier objectif est d'« obtenir le retrait des mesures en cause s'il est constaté qu'elles sont incompatibles avec l'Accord sur l'OMC », *Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC*, article 3.7. La plupart des cas sont réglés et il est exceptionnel que des mesures de rétorsion soient prises; (pour un examen des premiers règlements du GATT/OMC, voir Marc L. Busch et Eric Reinhardt, « L'évolution du règlement des différends au GATT et à l'OMC », chapitre 5 du présent volume).

[13] Suite à la décision d'un groupe spécial établissant qu'une mesure n'est pas conforme aux obligations découlant d'un accord relevant de l'OMC, le défendeur doit se présenter à une audience de l'Organe de règlement des différends dans les 30 jours suivant l'adoption du rapport de la

Alors que le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends ressemble à un système de droit, il lui manque néanmoins les principales caractéristiques d'un recours exécutoire, comme on l'entend dans les systèmes judiciaires nationaux. À la différence du droit national où des sanctions de nature punitive peuvent être imposées, le système commercial peut uniquement créer des choix qui seront suffisamment attrayants pour inciter les États à éviter des comportements particuliers comme prix à payer pour participer au marché. Le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends « recommande » donc, et n'« ordonne » pas », au membre de respecter *ses propres engagements envers l'OMC* plutôt que la « loi » de l'OMC; il autorise par ailleurs les parties lésées à simplement « imposer une suspension des avantages » plutôt que de permettre l'imposition de « sanctions ». Il ne s'agit pas ici de distinctions purement sémantiques : une nation qui ne souhaite pas être liée par les dispositions de l'ADPIC peut choisir de ne pas s'y conformer – et encourir le retrait des concessions qui lui ont été faites par tout membre de l'OMC qui s'oppose à elle par le biais du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, a gain de cause et est autorisé à suspendre les concessions dans la mesure spécifiée. Il y a des conséquences, mais il n'y a pas, au sens littéral, de mesures d'exécution.

Dans les faits, la question des critères se pose à nous : comment juger si les décisions de l'ORD montrent un certain respect pour les politiques sociales des membres? Le cas échéant, ces décisions ne sont pas prises du strict point de vue de leur valeur juridique. S'il y a une nette prépondérance des

---

groupe spécial ou du rapport de la décision en appel pour faire connaître ses intentions concernant la mise en œuvre des recommandations et des décisions du groupe spécial; Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC, article 21.3. Le défendeur disposera d'un « délai raisonnable » pour la mise en œuvre des changements, dont la durée sera établie par arbitrage exécutoire dans les 90 jours si les parties ne parviennent pas à s'entendre. L'arbitrage peut aussi être invoqué en vertu de l'article 21.5 si les parties sont en désaccord « au sujet de l'existence ou de la compatibilité avec un accord visé des mesures prises pour se conformer aux recommandations et décisions ».

décisions en faveur des plaignants, cela reflète-t-il une philosophie favorable à la libéralisation du commerce ou le fait que les plaignants ont tendance à intenter une poursuite seulement dans les cas où ils ont une probabilité élevée de succès (les plaignants pourraient hésiter à contester des mesures délicates sur le plan social ou culturel, en prévoyant que l'ORD sera favorablement disposé envers le défendeur pour des motifs politiques)? Dans ce domaine, il est presque inévitable que l'évaluation finale reflétera autant la perspective de l'analyste que le dossier lui-même. Cela dit, il est intéressant d'observer que l'ORD a cité favorablement et, selon certains, interprété de façon très large l'article XX qui prévoit des exceptions pour les politiques incompatibles avec les obligations des membres qui sont adoptées afin de répondre à des besoins pressants, de nature sociale ou autre.

Il est important de noter, en rapport avec le fonctionnement du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, que celui-ci peut influer indirectement sur le choix des politiques sociales en faisant référence à des codes externes – et, par le fait même, changer la nature de ces codes. Ainsi, le fait de suivre les lignes directrices émises par la Commission du Codex Alimentarius, qui est un acte volontaire en soi, peut servir de motif de défense dans le cas où une norme nationale est contestée en vertu de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'OMC. Les normes facultatives deviennent donc, dans les fait, nécessaires – « volontariat sous la contrainte » comme on les a appelées.[14]

Ces références à des codes externes peuvent entraîner soit un « nivellement pas le haut » (les pays élevant leurs normes pour éviter toute contestation devant l'OMC) soit un « nivellement par le bas » si des normes plus élevées que celles énoncées dans le code externe sont contestées avec succès –

[14] Aaron Cosbey, « A Forced Evolution?: The Codex Alimentarius Commission, Scientific Uncertainty and the Precautionary Principle », International Institute for Sustainable Development, 2000, www.iisd.org/pdf/forced_evolution_codex.pdf, pp. 8-9.

quoique seulement si le défendeur s'y soumet.[15] Lorsque des normes plus rigoureuses sont adoptées par un pays économiquement influant (et convenablement défendues sur la base de preuves scientifiques – les articles 3 et 5 des SPS permettent aux membres de maintenir des normes plus strictes que celles permises par le Codex), cela peut avoir un *effet californien* – d'autres pays élèvent leurs normes au-dessus de celle du Codex pour rejoindre ou dépasser le leader du marché. Il n'est donc pas nécessaire qu'il y ait « nivellement par le bas », mais cela dépend manifestement du contexte.

En guise de remarque finale sur ce sujet, le différend *Brésil-Aéronefs* porté devant l'OMC montre comment un accord international (dans ce cas, un accord de l'OCDE concernant l'utilisation des crédits à l'exportation) peut être inclus par référence et servir de fondement à des règles internationales, même si un pays (le Brésil en l'occurrence) n'en est pas signataire.[16]

---

[15] Par exemple, dans l'affaire *Hormones* portée devant l'OMC, l'Union européenne a affirmé que son interdiction visant le bœuf importé s'appuyait sur un principe de prudence, mais elle n'a pas pu démontrer que ses mesures reposaient sur une évaluation des risques conformément à l'article 5 de l'Accord sur les SPS. L'ORD a statué contre l'Union européenne, mais cette dernière ne s'est pas conformée à la décision, acceptant plutôt le retrait de la concession des plaignants.

[16] *L'Arrangement de l'OCDE*, un « engagement d'honneur » entre les membres de l'OCDE, établit des lignes directrices concernant les conditions des crédits publics à l'exportation, y compris les taux d'intérêt commerciaux de référence (TICR) qui précisent le taux d'intérêt minimum du financement à long terme pouvant être accordé sans contrevenir aux accords de l'OMC (conforme aux dispositions « refuges » de l'OMC). *Les Arrangements relatifs à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public de l'OMC (les « Arrangements de l'OCDE »). Brésil – Programme de financement des exportations pour les aéronefs – Deuxième recours du Canada à l'article 21:5 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*, WT/DS46/RW/2, 26 juillet 2001, alinéa 5.67 à la page 23, et alinéas 2.4-5 aux pages 2-3.

Résumé

Dans un sens juridique, le système de règles du commerce international qui, dans les pays riches, sert de principal point de jonction entre les cadres de réglementation nationaux et les régimes de gouvernance supranationaux, n'empiètent pas sur la souveraineté. L'introduction de cette notion dans le débat sur la mondialisation n'est donc pas justifiée, a tout le moins dans l'optique du système des règles commerciales.

Dans les faits, les règles internationales peuvent clairement faire sentir leurs effets sur les choix sociaux d'une nation. Cependant, étant donné le contexte dans lequel ces règles sont adoptées par les divers pays (négociations aux termes desquelles le pays reçoit des avantages en échange des concessions qu'il accorde) et la latitude dont dispose un pays pour se retirer d'un accord (bien qu'au risque de perdre les concessions obtenues des autres pays membres), les contraintes implicites sur les choix sociaux sont relativement modestes, en gardant à l'esprit que ces résultats sont surtout pertinents pour les pays riches.

Économies modulaires et contrats sociaux : le choix social dans un contexte de concurrence économique mondiale

On affirme souvent que la mondialisation a réduit la capacité des États-nations de préserver leurs politiques sociales, non forcément en raison des règles internationales, mais à cause de la concurrence internationale, notamment dans le domaine de l'élaboration des règles, en vue d'attirer l'investissement étranger. Incidemment, les critiques de la mondialisation soutiennent qu'à cause des efforts visant à courtiser les capitaux mobiles, il existe *de facto* un transfert en faveur des entreprises multinationales du contrôle sur l'étendue des choix de politique sociale, surtout celles qui pourraient incarner des « contrats sociaux » implicites capables d'atténuer les effets les plus rigoureux des marchés sur ceux qui veulent se joindre à l'économie de marché.[1]

À l'opposé, les défenseurs de la mondialisation mettent l'accent sur les gains tirés du commerce, qui accroissent le bien-être des consommateurs et élargissent la base matérielle sur laquelle les programmes sociaux sont en définitive fondés, l'effet catalyseur de l'investissement étranger direct et le même processus de concurrence au niveau de la réglementation qui favorise des régimes réglementaires transparents[2], l'application des lois existantes et l'établissement de normes minimales[3] – règles

[1] Voir Lori Wallach et Michelle Sforza, *Whose Trade Organization? Corporate Globalization and the Erosion of Democracy*, Public Citizen, Washington (D.C.), 1999.

[2] Ronald A. Cass et John R. Haring, « Domestic Regulation and International Trade: Where's the Race? – Lessons From Telecommunications and Export Controls », dans *The Political Economy of International Trade – Essays in Honor of Robert E. Hudec*, publié sous la direction de Daniel Kennedy et James Southwick, Cambridge University Press, New York, 2002.

[3] Michael J. Trebilcock, « Trade Policy and Labour Standards », février 2002, version préliminaire, consulté sur le site www.yorku.ca/robarts/

des pays riches qui, *ipso facto*, sont auréolées de succès et non marquées par l'échec.

La question devient alors la suivante : Est-il possible de bénéficier des avantages économiques de la mondialisation sans porter *indûment* atteinte à la capacité des États-nations de maintenir ou d'adopter des systèmes de réglementation adaptés à la réalité culturelle et tenant compte non pas des goûts du marché international, mais des aspirations sociales d'un peuple?[4] Un élément clé de cette question est : Les contrats sociaux implicites peuvent-ils être respectés dans le contexte de la mondialisation?

La notion de contrat social

Pour autant que la notion de « contrat social » soit d'actualité et ait une certaine validité et que celui de chaque État-nation prenne ses racines dans un terreau socio-économique facilement perturbé par la mondialisation[5], il offre une façon pratique de comprendre les vives réactions suscitées par la mondialisation et, en particulier, celles qui reposent sur la notion de « déficit démocratique » sur le plan de la gouvernance internationale. En effet, le sentiment de trahison qu'évoque l'expression « rupture de contrat » explique sans aucun doute suffisamment bien la nature viscérale de cette réaction aux changements intérieurs en réponse à l'évolution de l'économie mondiale, peu importe que

[4] Kenneth Arrow a souligné la différence qui peut se produire en termes de classement : « C'est le classement en fonction des valeurs qui rend compte de toutes les aspirations de l'individu, y compris celles qui ont une portée sociale; c'est lui que l'on doit avant tout considérer dans la réalisation d'un optimum social. Le mécanisme de marché, au contraire, ne tient compte que du classement en fonction de préférences particulières. » Voir Kenneth J. Arrow, *Choix collectifs et préférences individuelles* (deuxième édition), Calmann-Lévy, Paris, 1974, p. 47.

[5] La mondialisation ne perturbe pas nécessairement en imposant des exigences, mais en transformant l'ensemble des choix qui s'offrent à une société. Il s'agit probablement d'une subtilité, mais néanmoins importante, en raison de la teneur du débat sur la mondialisation.

qu'un tel contrat existe de façon explicite et qu'il puisse être rompu dans quelque sens littéral que ce soit.

Par ailleurs, il englobe un éventail de questions sociales nationales qui peuvent facilement être mises en relation avec un diverses questions de gouvernance internationale largement et vivement débattues.

Dans les pays développés, l'idée de contrat social peut être assimilée à un « filet de sécurité sociale » – constitué généralement de l'assurance-chômage, de la formation ou du recyclage professionnel, de l'aide au placement et de l'aide sociale à long terme pour les personnes ayant de la difficulté à se trouver un emploi, outre l'aide structurelle aux régions désavantagées ou ayant subi un choc. C'est une caractéristique habituelle de l'économie urbaine industrialisée moderne, mais il n'en a pas toujours été ainsi – et ce n'est pas le cas des pays qui en sont à un stade précoce de leur développement.[6] De plus, diverses sociétés offrent différents niveaux d'aide en fonction semble-t-il de l'évolution historique de leur économie, des normes de comportement des entreprises vis-à-vis des employés, du niveau de « solidarité » sociale, comme en témoigne la volonté de la population de verser des impôts qui servent à financer les programmes de transfert, des philosophies morales et politiques qui façonnent la culture du pays, de l'activisme social qui peut avoir influé historiquement sur l'évolution sociale, et ainsi de suite.

En plus d'offrir différentes formes d'aide sociale, les gouvernements des pays industrialisés sont résolument engagés

[6] Avoir ou non les moyens d'assurer la protection découlant d'un contrat social est ce qui distingue les pays développés des pays en développement. Dans de nombreuses nations en Afrique, et peut-être ailleurs, le tissu social s'est désintégré. Les ravages du VIH/sida dans des pays comme l'Angola sont si graves que le nombre incalculable d'orphelins qui seront bientôt créés, à cause de l'espérance de vie limitée, fera en sorte qu'il sera inutile d'offrir de l'aide pour l'enseignement postsecondaire parce que ces élèves ne survivront probablement pas jusqu'à cet âge. Dans ces circonstances, la notion d'obligation ou de contrat social national est tout simplement insoutenable. La seule obligation ou le seul contrat social réaliste est d'envergure internationale, sous la forme d'une aide au développement ou d'un allégement de la dette.

dans des politiques de plein emploi. Cela traduit la réalité fondamentale que le point de contact le plus important entre une personne (et, par extension, celles qui sont à sa charge) et la société dans l'économie industrielle moderne est un emploi qui fournit à la fois, sous la forme du travail, une contribution à la société et, sous la forme d'une rémunération, les moyens de réclamer son dû à la société. Du point de vue politique, la « tâche numéro un » est de maintenir un niveau élevé d'emploi.

S'il est nettement plus commode de pouvoir désigner en quelques mots les caractéristiques socio-économiques complexes que recouvre l'expression « contrat social », ce terme ne comporte pas que des avantages. Le « contrat social » est une notion chargée de connotations, liée à celle de « droit naturel », selon laquelle il existe des droits naturels qui ne peuvent être mis en cause que par un contrat librement conclu par les bénéficiaires de ces droits[7]. Elle remonte loin dans l'histoire de la philosophie et a été articulée de nombreuses façons. Selon le concept de contrat social de Locke, la collectivité conclut un contrat avec ceux qui sont en position de gouverner et qui, à titre de fiduciaires, ont une obligation envers la collectivité bénéficiaire de cette relation fiduciaire.[8] Cette vision convient à une démocratie libérale, alors que le modèle du *Léviathan* de Hobbes convient à des régimes plus autoritaires, où la société est imposée de l'extérieur par la force de cohésion appliquée par les dirigeants aux membres.[9] Hume a vivement critiqué la notion de contrat social parce qu'il n'existe aucune liberté de choisir de se joindre à une collectivité sans la capacité de la quitter. Hume associe la justice, la loyauté et le devoir politique d'allégeance qui découle distinctement des préceptes moraux habituels et lie

[7] Ce point de vue est particulièrement clair dans la théorie de Locke. Voir Sir Ernest Barker, *Social Contract, Locke, Hume, Rousseau*, Oxford University Press, 1960. La notion de « loi naturelle » a atteint son apogée aux XVII et XVIII siècles; depuis, elle a été largement mise en doute dans la théorie de la jurisprudence, avec l'apparition de divers autres concepts de droit.

[8] *Ibidem, supra*, xxiii, note 22.

[9] *Ibidem*, xxiv-xxv.

le gouvernement et la collectivité dans le cadre d'un pacte ou d'un engagement commun.[10]

Pourtant, en dépit des questions troublantes qui entourent sa validité, ce concept ne cesse de séduire, comme Barker l'a rappelé de façon évocatrice [traduction] :

> « Nous pouvons ici délaisser l'idée de contrat. Les historiens n'ont pas aimé cette idée; ils connaissent l'histoire et ils ne croient pas qu'une telle chose ait jamais existé. Les juristes n'ont pas aimé cette idée : ils savent ce qu'est réellement un contrat, comment les avocats les rédigent et comment les tribunaux les font respecter, et ne croient pas qu'un contrat social soit davantage qu'un leurre – une apparence ou une fiction. Pourtant il doit bien exister « un fond de vérité » dans une idée aussi ancienne et aussi profondément enracinée… »[11]

Qui plus est, la notion de contrat social implicite saisit par ailleurs utilement l'idée de « prérogative » en termes politiquement neutres, ce qui n'est pas un avantage négligeable puisque l'assaut sur les prérogatives venant de la « droite » et la lutte en vue de les préserver menée par la « gauche » constituent l'un des fronts dans la lutte provoquée par la mondialisation. Par conséquent, si on veut bien nous permettre de développer cette idée davantage, dans quelle mesure peut-on dire que la mondialisation a réduit *de facto* la capacité des pays de préserver leurs contrats sociaux implicites et avec quelles conséquences sur un plan pratique?

---

[10] *Ibidem*, xlii-xliii. Si on considère les théories de Locke ou de Hume, les devoirs dépassent le simple contrat d'une façon qui souligne le devoir de gouverner en fonction de considérations liées au bien-être social et non simplement en fonction des goûts par le mécanisme du marché.

[11] *Ibidem*, xliii.

La nature modulaire des économies nationales

Les grands moteurs de la mondialisation économique du dernier demi-siècle ont été l'essor considérable du commerce et de l'investissement (qui a eu d'importantes retombées, des secteurs liés au commerce international vers les autres secteurs), l'apparition de marchés financiers internationaux hautement intégrés et le rôle dominant, sur le plan du commerce international, des échanges commerciaux intra-entreprise au sein des multinationales. Les économistes sont donc surpris de constater que, dans l'économie mondiale actuelle, l'État national demeure hautement modulaire sur le plan économique.

Voici, brièvement, certains des éléments de régularité empirique qui sont à l'origine de la modularité. Tout d'abord, les « effets frontaliers » liés au commerce sont remarquablement élevés, même au sein des zones de libre-échange, comme entre le Canada et les États-Unis (l'énigme de la « préférence nationale en matière de commerce » de John McCallum). Deuxièmement, la corrélation entre les taux nationaux d'épargne et d'investissement est beaucoup plus élevée que prévu, compte tenu de l'étendue apparente de l'intégration des marchés financiers, ce qui exerce une contrainte sur la taille des déséquilibres du compte courant (l'énigme de l'épargne-investissement de Feldstein-Horioka). Troisièmement, les investisseurs affichent une préférence nationale beaucoup plus grande dans leurs portefeuilles que ce que pourrait laisser présager les possibilités de diversification internationale (l'énigme de la préférence nationale des capitaux d'investissement de French-Poterba). Quatrièmement, il existe un degré élevé de corrélation entre le revenu national et les taux de consommation, indiquant une absence de nivellement par le jeu de l'emprunt international (l'énigme de la corrélation de la consommation de Backus-Kehoe-Kydland).[12] Enfin, les prix ont plutôt tendance à ne pas être

[12] Ces énigmes, et d'autres, ont été résumées par Maurice Obstfeld et Kenneth Rogoff dans « The Six Major Puzzles in International Macroeconomics: Is There a Common Cause? » paru dans *NBER Macroeconomics Annual 15*, publié sous la direction de Ben S. Bernanke et Kenneth Rogoff, The MIT Press, Cambridge (Mass.), 2000.

étroitement alignés au niveau international – la « loi du prix unique », qui postule que les biens échangés devrait avoir le même prix dans différents pays, après conversion des taux de change, ne semble pas tenir en réalité, une situation habituellement attribuée à l'imperfection de l'information sur les marchés et à la présence de coûts du commerce. En d'autres termes, des écarts de prix significatifs sont observés lorsqu'on traverse les frontières, sans susciter une forme d'arbitrage international (une « zone d'inaction » existe), ce qui a tendance à isoler en partie les marchés nationaux.

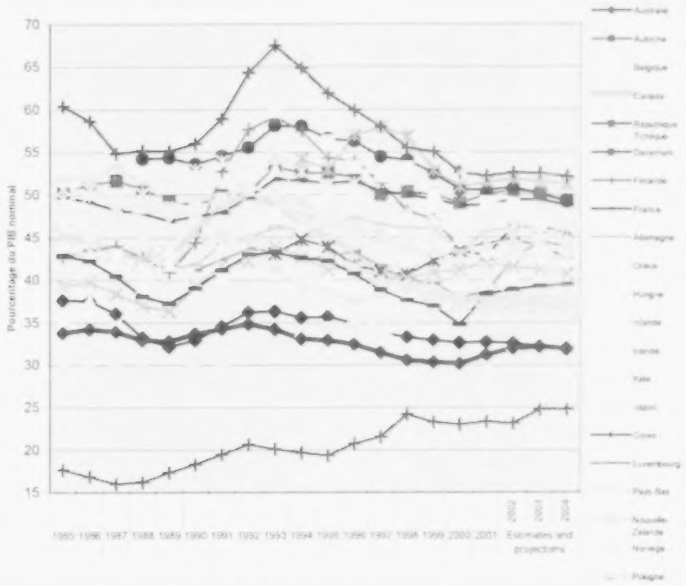
Cette « zone d'inaction » offre un degré élevé de souplesse aux économies nationales, qui peuvent ainsi adopter des politiques fiscales et sociales indépendantes, comme John Helliwell l'a affirmé de façon convaincante[13].

L'idée voulant qu'il existe de fait une certaine latitude au niveau des politiques est corroborée par des données significatives dans des nombreuses sphères d'intervention du secteur public dans l'activité économique des pays prospères (voir, par exemple, les données de l'OCDE sur le ratio des recettes fiscales au PIB reproduites dans la figure ci-dessous – *on y observe une grande dispersion!*). Certes, si l'argent des contribuables est dépensé de façon efficace et réfléchie, il n'y aura pas de contrainte particulière sur la part de l'activité provenant du secteur public. Dans la mesure où la gouvernance des organisations du secteur privé a montré qu'elle éprouvait elle-même certains problèmes – ce qui laisse penser qu'aucun modèle d'organisation socio-économique n'offre des avantages décisifs sur un autre – il est probable que les économies mixtes, où l'on fait appel simultanément au secteur privé et au secteur public, continueront à prédominer.

---

[13] Voir John F. Helliwell, *Globalization: Myths, Facts and Consequences*, Benefactors Lecture, 2000, Institut C.D. Howe, octobre 2000.

Dépenses totales des gouvernements en pourcentage du PIB



Estimates and projections : Estimations et prévisions

Le facteur décisif : tendances de la répartition des revenus

Bien entendu, les gouvernements ne vont pas nécessairement mettre à profit la souplesse dont ils semblent disposer. Le risque perçu de se retrouver en position marginale dans un domaine de politique essentiel (comme les taux d'imposition) a toujours eu un effet « modérateur ». Pour reformuler la question, les gouvernements pourraient bien choisir de suivre le chef de file si ce qui semble être une démarche efficace surgit ailleurs.[14]

[14] La propagation rapide des cibles de réduction de l'inflation est un exemple à cet égard. La *Reserve Bank of New Zealand* a été la première à adopter une telle politique dans les années 80 (la *Reserve Bank of New Zealand Act* de 1989 a officialisé la structure qui avait évolué au cours des années précédentes). La Banque du Canada l'a adoptée très tôt, soit en 1990, tandis que le Royaume-Uni et la Suède ont emboîté le pas dans les deux

S'il existe une conclusion décisive en ce qui concerne les répercussions véritables de la mondialisation sur les choix sociaux, beaucoup pensent qu'elle réside dans les tendances actuelles de la répartition des revenus et, en particulier, de l'inégalité des salaires. Tout compte fait, si les revenus sont répartis de façon raisonnablement équitable, (dans une perspective nationale), les autres problèmes de répartition se régleront probablement d'eux-mêmes.

Malheureusement, même si elles ont été abondamment étudiées, les tendances de la répartition des revenus se sont révélées extraordinairement réticentes à livrer les secrets des facteurs qui les déterminent. Cela reflète la gamme étendue des éléments complexes qui influent sur les salaires et les autres formes de revenus, dont plusieurs sont, à n'en pas douter, plus facilement explicables dans le contexte de la sociologie ou de l'anthropologie culturelle que de l'économie.

Mais, même dans l'optique des forces économiques, les parts de revenu des différents groupes démographiques sont influencées par une multitude de facteurs. Par exemple, l'évolution des cycles économiques a d'importantes répercussions à court et à moyen terme (sur une décennie environ). À plus long terme (plusieurs décennies), les changements technologiques peuvent toucher des ensembles de compétences particuliers au sein d'une économie, ou des régions particulières qui connaissent une détérioration ou une amélioration des termes de l'échange dans le commerce intérieur. Les chocs subis par la structure socio-économique en raison suite d'une guerre ou d'une crise macroéconomique (y compris les épisodes soudains d'inflation ou de déflation qui transfèrent la richesse entre débiteurs et les créanciers) peuvent aussi infléchir les tendances de la répartition des revenus. L'évolution de l'économie politique

---

années subséquentes; depuis, elle a été de plus en plus largement acceptée. Cette politique s'est propagée non pas sous l'effet de *pressions* en vue d'une harmonisation, mais à la faveur des réseaux qui relient étroitement les dirigeants des banques centrales. Cet aspect de la mondialisation est probablement plus important que beaucoup d'autres qui retiennent davantage l'attention.

d'une nation en raison, notamment, des tendances démographiques (le déplacement de l'importante cohorte du boom des naissances à travers les groupes d'âge) ou de l'activisme politique qui agit sur les politiques fiscales ou autres d'un pays ayant des ramifications au niveau de la répartition des revenus, peut aussi jouer un rôle. Enfin, les politiques socio-économiques qui agissent sur l'offre de compétences particulières, modifiant ainsi les salaires relatifs de ceux qui entrent dans ces professions, peuvent aussi exercer une certaine influence.

La complexité des influences offre une explication plausible à la difficulté de trouver un lien bien défini entre mondialisation et répartition des revenus dans un pays. Toutefois, deux éléments de régularité empirique incitent de nombreux analystes à *s'attendre* à ne pas trouver un tel lien.

Tout d'abord, le commerce se fait en grande partie entre des pays qui ont des niveaux de revenus similaires, ce qui signifie que les effets auront tendance à toucher des secteurs précis, traduisant l'influence du commerce sur la structure industrielle (par exemple à cause d'un avantage comparatif) et à s'annuler dans l'ensemble de l'économie.

Deuxièmement, la majeure partie de la formation du capital dans un pays est financée au niveau national, étant donné la réticence des marchés financiers internationaux à soutenir d'importants déficits courants, que nous avons soulignée précédemment. Dans la mesure où une modeste partie est financée à l'étranger, les fonds circulent habituellement entre les pays développés. Par conséquent, à la lumière de ces éléments de régularité empirique, le fait que le capital soit relativement plus mobile que la main-d'œuvre n'a pas forcément un effet de levier généralisé sur le processus de négociation des salaires, bien que les exemples spécifiques ne fassent pas défaut.

Les revues de la documentation laissent penser que ces attentes négatives ont largement été confirmées : il a été difficile de trouver des répercussions significatives du commerce ou plus généralement de la mondialisation sur la répartition des revenus.[15] Fait peut-être plus important à cet égard, les modèles

[15] Dans le contexte canadien, voir Philippe Massé, « Le commerce,

sont rarement cohérents entre des pays raisonnablement semblables, ce qui incite à penser que ces tendances, qui apparaissent dans un pays ou un autre, sont imputables à des facteurs nationaux plutôt qu'à des facteurs mondiaux de portée plus générale.[16]

Un point qu'il importe de souligner à trait à l'évolution des parts du revenu des entreprises allant au capital et au travail. Aux États-Unis, les revenus des facteurs de production sont demeurés remarquablement stables, avec une répartition d'environ 30-70 depuis les années 20. Cette stabilité s'est maintenue au cours des périodes où les États-Unis ont été un important exportateur de capitaux et au cours de celles où ils ont importé beaucoup de capitaux, ainsi qu'au cours des périodes où le dollar était faible et de celles où il était fort.[17] Si la mondialisa-

---

l'emploi et les salaires : recension de la documentation », *Les recherches en politique commerciale 2001*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, mai 2001, pp. 235-260.

[16] Voir, par exemple, Thomas Piketty et Emmanuel Saez, « Income Inequality in the United States, 1913-1998 », *The Quarterly Journal of Economics*, Volume CXVIII, février 2003, p. 1-39. Piketty et Saez ont retracé les tendances à long terme des salaires aux États-Unis par niveau de revenu à partir des renseignements figurant dans les dossiers fiscaux. Ils ont remarqué des changements majeurs dans les gains des personnes touchant les revenus les plus élevés lors d'événements comme la Crise des années 1930 et la Seconde Guerre mondiale et font état des changements connexes survenus au niveau des institutions et de normes sociales (vers la syndicalisation et l'égalisation des revenus). Ils comparent en outre la progression rapide, dans les années 80 et 90, des salaires relatifs des personnes touchant les revenus les plus élevés aux États-Unis avec des données comparables sur la France (figure XII, p. 36); ils arrivent à la conclusion que le phénomène américain est le résultat de facteurs nationaux, comme l'évolution des normes sociales et des régimes fiscaux durant cette période, davantage que de facteurs mondiaux. Dans le contexte canadien, Massé (*supra*) note que l'augmentation de l'offre de travailleurs du « savoir » a compensé la demande croissante de ces compétences, ce qui a abouti à une stagnation inexplicable des revenus des travailleurs qualifiés dans un contexte de changement technique à coefficient élevé de compétences – ce qui est important ici, cette situation a été comparée à ce qui s'est passé aux États-Unis.

[17] Thomas Piketty et Emmanuel Saez, « Income Inequality in the

tion a donné plus de pouvoir aux détenteurs de capitaux, cela doit être compensé par d'autres facteurs.

Pour conclure cette analyse, nous insistons sur la nécessité de ne pas sauter aux conclusions en ce qui a trait à la nature des modèles sociaux durables. Il n'y a pas si longtemps, on considérait généralement que le Canada avait un lourd modèle social; c'était l'époque des importants déficits fiscaux et des taux d'intérêt élevés alors que la dette nationale montait en flèche. Aujourd'hui, ce même modèle social, en grande partie intact même s'il a besoin de réinvestissement, conjugué à une situation fiscale qui s'est fortement améliorée et à de bas taux d'intérêts, ne semble pas constituer un si lourd fardeau; c'est du moins ce que laisse supposer le fait que le Canada a figuré en tête de liste du G-7 pour la croissance pendant plusieurs années d'affilée. On pourrait même conclure, en se basant sur les données actuelles, que c'est le Canada qui possède une économie vraiment « saine » – qui ni vraiment européenne ni vraiment américaine, mais quelque entre les deux, pour notre plus grand bonheur.

Mais le message véritable a deux volets : premièrement, ce qui ressort est que la mondialisation, du moins telle que nous la connaissons, n'impose pas de carcan aux politiques sociales nationales. Pour autant qu'ils aient un lien avec la réalité, les contrats sociaux peuvent, selon toute apparence, être respectés; deuxièmement, cette constatation repose principalement sur divers éléments de régularité sociale qui constituent autant d'énigmes.

United States, 1913-1998 », *op. cit.*: voir en particulier la figure 9, p. 20.

La gouvernance supranationale et le monde en développement : incompatibilité de l'une et des autres

Transposer les considérations relatives aux choix sociaux découlant de l'expérience des pays riches, qui possèdent des régimes de gouvernance démocratique bien établis, aux pays pauvres, s'avère problématique pour plusieurs raisons.

Premièrement, on présume que les signataires d'un contrat comprennent le marché qu'ils ont conclu et qu'ils y consentent. Qu'arrive-t-il si ce n'est pas le cas? Par exemple, d'aucuns prétendent que de nombreux participants au système commercial multilatéral n'ont pas la capacité institutionnelle nécessaire pour comprendre les négociations et y participer pleinement.[1] En s'appuyant sur les principes de la *common law*, on peut constater que les contrats ne sont peut-être pas exécutables lorsque le pouvoir de négociation était inégal dans le contexte d'un marché abusif. Les contrats peuvent également être annulés et une compensation accordée lorsque les parties ont été incitées à conclure une entente sur la foi d'une déclaration inexacte faite avec négligence. Même s'il n'existe pas de telles mesures de redressement dans le cadre des accords internationaux, ces principes éclairent certainement les jugements de l'opinion publique.

[1] La réalité qui sous-tend cet argument est confirmée par l'importance attachée aux dispositions de la déclaration de Doha sur le renforcement des capacités et des institutions. Ces dispositions visent à aider le monde en développement à participer d'une façon significative aux rondes de négociations et aux processus de l'OMC. Cette question est le plus souvent soulevée dans le cas des pays en développement qui ont signé les engagements uniques du Cycle d'Uruguay en comprenant mal l'entente dans son ensemble – et en ne comprenant certainement pas leurs conséquences sur le plan national. Toutefois, de tels arguments peuvent aussi s'appliquer aux pays industrialisés: la complexité de l'entente de l'OMC et l'absence d'analyse économique fiable sur ses conséquences mettent en doute la mesure dans laquelle les choix des pays industrialisés étaient « éclairés ».

Deuxièmement, il est tout à fait futile de parler en termes de choix social dans le cas des gouvernements qui ne représentent pas vraiment les intérêts de leurs citoyens. Comme le montrent amplement les campagnes de démocratisation et de lutte contre la corruption, la répression et la corruption ne manquent pas au sein de la collectivité mondiale.[2] En faisant appel à l'analyse bien établie des problèmes posés par la relation mandant-mandataire, on constate que lorsque les intérêts du mandataire diffèrent de ceux du mandant, les ententes conclues par le mandataire ne serviront pas toujours les intérêts du mandant et pourraient même être contraires à ces intérêts. Les exemples à cet égard abondent. Comme l'avalanche de scandales dans les milieux d'affaires le démontre, les mandataires de certaines sociétés dont les actions sont cotées en bourse ont parfois conclu des ententes au nom de leur société qui allaient à l'encontre des intérêts des actionnaires – au point de rendre la société insolvable – pour faire avancer leurs propres intérêts à court terme. Les gouvernements ne sont pas immunisés contre les facteurs d'incitation qui motivent de tels comportements. En fait, les ententes qui ont pour effet de dilapider le patrimoine au profit d'investisseurs étrangers et qui apportent du même coup des avantages fabuleux à court terme à une clique dirigeante ont été la cible des critiques de la société civile.

Troisièmement, une distinction claire peut être faite entre le contexte d'une négociation commerciale où les gouvernements sont en position de soupeser les choix à faire et le contexte qui prévaut lorsqu'un gouvernement se trouve dans une situation désespérée en raison d'une crise financière. Pour les pays riches, l'interface avec la gouvernance mondiale se fait principalement par le biais des règles du commerce; on a affirmé que ces contraintes ne constituaient généralement pas un fardeau au sens *de jure* ou *de facto*. Les règles du commerce n'ont pas tendance à contraindre les pays pauvres pour des raisons passable-

---

[2] Voir, par exemple, *Global Corruption Report 2003*, Transparency International, sur le site : www.globalcorruptionreport.org/download.shtml. Voir aussi les publications du PNUD sur le site : www.undp.org/dpa/publications/corruption.

ment différentes : l'activisme politique du bloc des pays en développement lui a permis d'obtenir des concessions tarifaires généralisées dans le cadre du GATT et, éventuellement, des mesures spéciales différentielles visant à reporter et à atténuer l'impact des règles commerciales.[3] Tout aussi important, la plupart des pays pauvres n'ont pas un commerce très développé et les sanctions bilatérales comme celles approuvées par l'OMC n'ont qu'une portée limitée. Pour ces pays, la principale interface se fait par le système financier international; ici, l'expérience est fort différente : les contraintes peuvent peser lourdement et pénétrer profondément dans le système décisionnel du pays.

Il est donc utile d'examiner comment le monde en est arrivé à un système de gouvernance mondial qui confronte les pays en développement.

L'évolution de l'interface du régime de gouvernance international et des pays en développement

L'architecture de la gouvernance économique mondiale après la Deuxième guerre mondiale a été conçue dans l'optique du

---

[3] Cela dit, malgré la critique soutenue de la CNUCED à l'égard de la structure tarifaire multilatérale, le système commercial continue de réagir davantage aux exportations des pays en développement que des produits de fabrication exportés par les pays riches. Il est à noter que les pays développés ont déployé de grands efforts pour empêcher les pays en développement de passer à la CNUCED au détriment du GATT; de fait, en raison de leur nombre, les pays en développement ont exercé de plus en plus d'influence lors des négociations du GATT. Ainsi, ils ont montré qu'ils possédaient un pouvoir politique suffisant pour faire avancer des réformes significatives. Ce qui est le plus important, les pays en développement ont réussi à obtenir le traitement S et D, que Robert Hudec et d'autres ont jugé tout à fait improductif, démontrant par là qu'ils pouvaient eux-mêmes se faire du tort (en élaborant une réponse plutôt mercantiliste à un problème de développement) parce qu'ils n'étaient pas sans exercer une certaine influence sur les prix. Pour une analyse de l'évolution des mesures préférentielles initiales adoptées par le GATT en 1965 dans le système de préférence générale, voir Bernard M. Hoekman et Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 236-238.

monde industrialisé et, plus précisément, dans le but de reconstruire ce monde et de rétablir un système libéral de commerce international. Ses objectifs étaient de a) maintenir un ordre monétaire stable pour faciliter le commerce et prévenir les politiques du chacun pour soi qui avait fait des ravages durant la période de l'entre-deux-guerres, une mission confiée au Fonds monétaire international (FMI); b) financer la reconstruction après la guerre, une mission confiée à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD, appelée communément la Banque mondiale) et c) abaisser les barrières au commerce international, une mission confiée à l'Organisation internationale du commerce mais qui, de fait, a été remplie par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).[4]

Coulé dans le moule westphalien avec un « libéralisme enchâssé »[5] comme principe directeur, ce cadre n'a certes *pas* été conçu dans la perspective des objectifs ou de la gouvernance du monde en développement. Ce cadre a été mis au point par des États qui avaient internalisé les principes de ce système et qui avaient l'habitude de se considérer comme les « grandes puissances », évoluant dans un monde multipolaire.

---

[4] L'Organisation internationale du commerce (OIC) devait être l'équivalent du FMI et de la Banque mondiale pour guider la construction après la guerre. John H. Jackson, « The Birth of the GATT-MTN System: A Constitutional Appraisal », *Law and Policy in International Business, vol.* 12, 1980, 21 page 28. Les négociations de l'OIC ont consisté en trois séances de négociation qui se sont tenues à Londres, à Genève et à La Havane. Il en a résulté un traité global comprenant 106 articles et 16 annexes appelé la Charte de la Havane, signé le 24 mars 1948 par 54 nations, incluant le Mexique. *The Havana Charter for an International Trade Organization*, U.S. Department of State, Publication 3206, Commercial Policy Series 114, publié en septembre 1948. Le GATT a vu le jour durant la Ronde de Genève des négociations de l'OIC et est entré en vigueur le 1er janvier 1948 avec la signature du protocole par 23 nations. Il devait être temporaire et être annexé à la Charte de La Havane au moment de son entrée en vigueur.

[5] L'expression « libéralisme enchâssé » provient de John G. Ruggie, « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization*, vol.36, 1982, p. 379-415; voir notamment à la page 393.

Cette structure particulière correspondait à la pensée des internationalistes libéraux (dont Cordell Hull, l'auteur des *US Trade Reciprocity Acts* de 1934 et de 1938, qui ont servi de modèle au GATT, et Keynes qui était présent à sa création) en réaction à l'effondrement de l'ordre mondial des années 30. Comme Dani Rodrik l'a exprimé : l'essence du régime de Bretton Woods et du GATT était que les pays étaient libres de danser à leur propre rythme pourvu qu'ils réduisent les restrictions frontalières au commerce et n'exercent pas de discrimination générale envers leurs partenaires commerciaux.[6]

Ces principes et philosophies ne tiennent pas compte des antécédents de l'Afrique sub-saharienne, où les frontières ont été imposées de façon arbitraire par les empires coloniaux, ni de l'histoire du Moyen-Orient dont la carte a été dessinée par les puissances victorieuses après l'effondrement de l'empire Ottoman lors de la Première Guerre mondiale, ni de celle de l'Asie centrale où la structure d'État qui a émergé après l'éclatement de l'U.R.S.S. était le reflet des politiques démographiques de l'ère soviétique.

Ce n'est que l'une des nombreuses ironies du sort que seul l'accord temporaire du GATT, qui a éventuellement servi de cadre de travail à huit rondes de négociations multilatérales, dont la dernière a produit l'Organisation mondiale du commerce, a réellement fonctionné comme prévu. Pourtant, même dans ce cas, lorsque le système s'est étendu aux pays en développement, sa complexité s'est accrue de façon exponentielle. Il est sûr que de nombreux pays en développement ont signé l'entente du Cycle d'Uruguay d'une façon que l'on *ne* saurait considérer comme « informée ».

La Banque mondiale, créée en 1944, avait une capacité de prêt insuffisante et, en 1948, elle a été remplacée dans sa principale mission par le Plan Marshall. Sa priorité est alors allée au développement, consentant des prêts traditionnels aux gouvernements à des taux inférieurs à ceux que leur offraient les ban-

---

[6] Voir Dani Rodrik, « How Far will International Economic Integration Go? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, 2000, p. 177-186, http://ksghome.harvard.edu/~.drodrik.academic.ksg/JEPrev1.PDF.

ques commerciales. Puis, par l'intermédiaire d'institutions secondaires, elle a commencé à consentir des prêts à des conditions de faveur et même à faire des placements en actions.[7]

Entre-temps, le FMI avait été constitué avec des liquidités insuffisantes, ce qui l'a empêché de jouer son rôle de soutien prévu au niveau de la liquidité. Lorsque le système de taux fixes de Bretton Woods a pris fin en 1971, le FMI a aussi dû se trouver un nouveau rôle, qui s'est précisé lors de la crise de l'endettement des pays latino-américains au début des années 80 comme étant celui d'un prêteur de dernier recours aux pays en situation de crise.[8]

Ironiquement, la Banque est devenue un fonds et le Fonds est devenu une banque.

Et, au hasard de l'évolution des structures institutionnelles et de la règle des conséquences non intentionnelles, deux institutions dont le contrôle est assuré essentiellement par les pays du G-7 sont devenues les principaux bailleurs de fonds des pays en développement. Certes, la Banque mondiale et le FMI ont évolué dans un contexte où l'on retrouve une multitude d'institutions de développement[9]; toutefois, leur influence a été

---

[7] Le Groupe de la Banque mondiale est maintenant composé de quatre institutions. La Société financière internationale (SFI), créée en 1956 pour encourager l'investissement privé dans les États en développement en leur accordant des capitaux d'amorçage. Elle consent des prêts et fait des placements directs dans le capital-actions de sociétés privées. En 1989, la SFI a établi le International Securities Group pour donner des conseils sur la façon d'émettre des actions et de les inscrire à une cote boursière. L'Agence de développement international (ADI) a été créée dans les années 60 en vue d'accorder des prêts « de faveur » d'une durée de 30 à 50 ans à des taux variant entre 1 et 3 p. 100, tandis que l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) a été créée en 1988 pour assurer les investissements privés contre les pertes imputables aux risques politiques. Kelly-Kate Pease, *International Organizations. Perspectives on Governance in the 21st Century*, 2e édition, p. 181-184.

[8] Une bonne explication de l'évolution du FMI est présentée par Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

[9] Historiquement, l'explosion *cambrienne* des institutions vouées au

particulièrement grande parce qu'elles pouvaient intervenir en situation de crise.

Les contraintes qui s'exercent

Le pouvoir d'intervenir financièrement dans les crises est aussi à l'origine de la controverse qui entoure le rôle des institutions financières internationales : plus la crise est sérieuse, plus est grand leur pouvoir de rattacher certaines conditions aux mesures d'urgence.

Prenons le cas de la Corée durant la crise asiatique. À l'époque, la Corée était membre de l'OCDE, s'étant mérité cette adhésion grâce à quatre décennies de croissance spectaculaire. Sa situation financière était exemplaire et elle n'avait pas d'antécédents d'instabilité monétaire ou d'inflation excessive. Autrement dit, elle avait démontré une compétence plus qu'adéquate pour gérer ses propres affaires. La crise de liquidité qui l'a frappée en 1997 s'inscrivait sans l'ombre d'un doute dans une crise régionale qui ne se limitait pas à ce pays et qui n'avait assurément rien à voir avec sa performance au chapitre de l'inflation.

Pourtant, examinons les critères de conformité exposés dans un mémoire du FMI du 8 janvier 1998 :

- Convocation d'une session spéciale de l'Assemblée nationale peu après les élections présidentielles de décembre 1997 pour adopter les lois de réforme suivantes :

---

développement remonte au milieu des années 60, simultanément et en réponse à la formation du Groupe des 77, un bloc de pays en développement au sein des Nations Unies. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a vu le jour en 1964, tandis que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), dont le mandat est plus étendu, a été créé en 1965. Depuis lors, une foule d'institutions et de programmes ont surgi pour traiter des questions de développement, dont le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), et des ONG comme Vision mondiale et Oxfam.

- une loi modifiée pour la Banque de Corée en vue de garantir son indépendance et lui confier comme mission principale la stabilité des prix;
- une loi pour consolider la supervision des banques;
- une loi exigeant que les états financiers des sociétés soient produits sur une base consolidée et attestés par des vérificateurs externes;

- Dépôt d'une loi à la première session spéciale de l'Assemblée nationale pour harmoniser le régime coréen d'achats d'actions aux pratiques de l'OCDE.[10]

Certes, la Corée a connu une crise financière et les conditions du prêt relevaient de l'ingénierie financière et non de l'ingénierie sociale. De plus, les conditions financières ne traduisaient rien d'autre que de bonnes pratiques adoptées ailleurs. Cela étant dit, la spécificité de certaines dispositions et la préemption du choix national illustrent la nette différence qui existe entre l'incidence des règles commerciales et celles du système financier international, laquelle frappe presque toujours des pays en développement.

Pour prendre un exemple dans la liste qui précède, considérons la question de la stabilité des prix. Si les mots veulent encore dire quelque chose, la « stabilité des prix » signifie que l'on vise comme cible une inflation nulle. Cette question a été débattue dans le contexte canadien en relation avec le choix d'un régime monétaire. Il existe de nombreux détails économiques subtils dans la définition de cet objectif, qu'il s'agisse de la stabilité des prix (implicitement une cible de zéro), d'une cible d'inflation de 0 à 2 p. 100 ou d'une cible de 1 à 3 p. 100, comme celle que vise actuellement la Banque du Canada. L'inflation des prix est-elle adéquatement mesurée? Si l'on ne tient pas pleinement compte des changements de qualité dans les prix mesurés, une certaine inflation positive correspond alors à une « véritable » stabilité des prix. Dans la même veine, puis-

10 « Republic of Korea – IMF Stand-by Arrangement; Summary of the Economic Program », Fonds monétaire international, 5 décembre 1997. Le document peut être consulté sur le site : http://www.imf.org/external/np/loi/120397.HTM - memo.

que les taux d'inflation ont tendance à fluctuer, une cible de zéro comporterait des épisodes fréquentes de déflation des prix, une situation problématique puisque les taux d'intérêt ne peuvent pas tomber sous zéro, ce qui voudrait dire que la banque centrale perdrait le contrôle sur les taux d'intérêt réels (le problème de la « limite zéro » qui se pose actuellement au Japon). L'avantage économique de passer d'un bas taux à un taux encore inférieur ne justifie peut-être pas les coûts économiques connexes. En fait, il y a des conséquences subtiles sur le plan de la répartition des revenus à confier à la banque centrale la mission de stabiliser les prix tout en insistant sur l'indépendance de l'institution.

Voilà le genre de considérations qui sont intervenues dans le choix d'une cible de 1 à 3 p. 100 au Canada. D'autres contextes comportent d'autres enjeux.

Ainsi, dans un pays où les prix des produits non commercialisés en sont toujours à s'ajuster aux niveaux mondiaux, un taux d'inflation supérieur à ce que l'on jugerait normalement logique dans un contexte de stabilité des prix ne nuit pas à la compétitivité du pays et est, en fait, approprié dans les circonstances (l'effet Balassa-Samuelson). Dans le contexte européen, un pays comme l'Espagne, qui procède toujours à ces rajustements peut, pour cette raison, permettre sans trop de risque un taux d'inflation supérieur à celui de l'Allemagne – un aspect problématique pour la Banque centrale européenne lorsqu'elle établit les taux d'intérêt nominaux.

Le point ici n'est pas que l'autonomie de la banque centrale et la stabilité des prix constituent de mauvaises politiques; c'est tout simplement qu'il est probablement préférable que ces politiques soient arrêtées au terme d'une longue période d'expérimentation et d'analyse plutôt que par un acte de foi au beau milieu d'une crise.

La question ne porte pas non plus sur la conditionnalité en soi – ou même la conditionnalité assortie de mesures d'austérité. Dans le cadre du système de Bretton Woods, le FMI a fourni des liquidités en prêtant des fonds aux nations qui éprouvaient des problèmes de balance des paiements à court terme. Le montant qu'un pays pouvait tirer était fonction du ni-

veau de sa quote-part versée. Les quotes-parts étaient fixées à 25 p. 100 en devises de réserve et le reste en monnaie nationale. En retour, les pays pouvaient emprunter en quatre « tranches » : la première tranche de 25 p. 100 était automatique, les 75 p. 100 restant dépendaient des conditions d'austérité imposées par le FMI pour promouvoir la responsabilité financière. Dans le contexte du club qui a rédigé ces règles, il y a peu d'indication de la présence de frictions. Les frictions sont apparues lorsque l'on a eu recours à la conditionnalité, en prenant comme modèle l'expérience conjuguée des pays occidentaux industrialisés, pour l'appliquer aux pays en développement qui, à vrai dire, ne cadraient pas bien dans ce modèle.

Il peut arriver bien sûr qu'un pays se trouvant dans un contexte comme celui de la Corée puisse refuser d'accepter ces modalités; au sens strict, le pays « choisit » les conditions en acceptant l'aide financière. Par conséquent, au sens formel, il n'y a pas plus d'empiètement sur le choix souverain qu'il n'y en a par l'entremise des règles du commerce. Toutefois, la position d'un pays qui se trouve en pleine crise est gravement compromise en comparaison de la situation des pays engagés dans des négociations commerciales ou impliqués dans un différend commercial, et il ne conviendrait pas de pousser trop loin l'analogie; il existe une différence qualitative importante.

Enfin, il faudrait insister sur le fait que la Corée représentait un cas exceptionnel : un membre de l'OCDE qui avait aussi une importance stratégique. La situation de nombreux autres pays en développement est loin d'être aussi avantageuse. Pour ces derniers, il y a une marge d'incertitude inhérente, à savoir si le soutien international arrivera, et dans quelle mesure, advenant des difficultés financières. Cela traduit simplement le fait que, parfois, le soutien des liquidités dépend principalement de facteurs étrangers au fait que les problèmes sous-jacents ont trait à la liquidité ou à la solvabilité – l'économie est-elle « importante » en termes systémiques ou géopolitiques?[11] Ces

[11] On pourrait noter, dans ce contexte, le plaidoyer public fait récemment par Paul Krugman en faveur d'une aide financière au gouvernement de la Bolivie.

jugements sont portés dans l'optique des principaux actionnaires du FMI et de la Banque mondiale et peuvent se prêter à des comportements préjudiciables sur les marchés financiers (par exemple, les transactions visant à exploiter le « risque moral » au cours de la période qui a précédé l'insolvabilité de la Russie en 1998, alors que le statut nucléaire de la Russie a incité les spéculateurs à miser sur l'octroi d'une aide financière). En guise de corollaire à ce point, l'incertitude relative à la prestation d'une aide adéquate peut contribuer de toute évidence à une sortie de capitaux des pays qui, de l'avis des investisseurs, ne seront pas jugés importants dans une perspective systématique ou géopolitique.

Conclusion

Qu'il y ait controverse au sujet de l'interaction de la gouvernance mondiale avec les pays en développement n'a rien pour surprendre : la vague des échecs de développement et les crises qui ont surgi sur le marché au cours des dernières décennies ont donné lieu à autant de critiques que les cas de réussites ont d'artisans. Comme cette question a été examinée abondamment ailleurs[12], nous limiterons nos commentaires aux observations suivantes.

---

[12] Pour une critique acerbe (tempérée par un ton débonnaire et compatissant) du dossier de la Banque mondiale, voir William Easterly, *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press, juillet 2001. Un examen franc mais plus près des points de vue officiels est présenté par Stanley Fischer dans *Globalization and its Challenges*, Ely Lecture, rencontres de l'American Economic Association, Washington (D.C.), 3 janvier 2003. Une vive critique, axée sur le rôle du FMI dans la crise asiatique, est présentée par Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton & Co., 2002. Une réfutation de Stiglitz est présentée dans la lette ouverte de juillet 2002 à Stiglitz par l'économiste en chef du FMI, Kenneth Rogoff, que l'on peut consulter sur le site : http://www.imf.org/external/np/vc/2002/070202.htm. Une bonne partie de ce débat portait sur les politiques prescrites par la Banque mondiale et le FMI à compter de la crise de l'endettement des pays d'Amérique latine. Une articulation des éléments de ces prescriptions de politiques par l'économiste John Williamson, appelée le « Consensus de Washington » est elle-même

Premièrement, aucune sécurité économique collective n'est enchâssée dans cette structure pour les pays en développement; les économies de l'Asie de l'Est ont pu le constater au moment où elles traversaient une crise en 1997-1998, et cela explique l'intérêt suscité par l'idée d'un Fonds monétaire asiatique, semblable au Fonds monétaire européen qui était au cœur du système monétaire pré-européen.

Deuxièmement, et ce point est lié au premier, il est d'importance capitale que les pays en développement adhèrent à la mondialisation dans l'optique de la « sécurité d'abord », en accord avec le thème repris à maintes reprises par Jagdish Bhagwati au sujet des avantages limités et des risques sérieux qui accompagnent les flux de capitaux.[13]

Le problème, bien entendu, est qu'ils doivent apparemment y adhérer et, qu'en fait, ils y ont adhéré de façon générale.

---

devenue un sujet d'intérêt et a servi de paratonnerre aux controverses entourant le rôle des institutions financières internationales dans le monde en développement. Voir le commentaire de John Williamson, « The Poor Need a Stake in Developing Countries », *Financial Times*, 7 avril 2003, consulté sur le site : www.globalpolicy.org/soccecon/develop/devthry/poverty/2003/0407washcon.htm. Il est intéressant de noter que Williamson a mis à jour le « consensus » pour inclure les politiques visant à réduire la disparité des revenus, en plus de peaufiner certains aspects de l'ancien consensus – des marchés du travail plus souples, de meilleures institutions pour stimuler et régulariser une économie du marché et une plus grande discipline en matière d'endettement public. Voir John Williamson, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington (D.C.).

[13] Voir Jagdish Bhagwati, *The Wind of a Hundred Days*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 2000; en particulier la première partie : « The Two-Edged Sword: Capital Flows. »

L'explication des disparités de revenu à l'échelle mondiale : les indicateurs habituels restent muets

Le facteur de répartition dominant dans l'économie mondiale contemporaine est le profond fossé qui sépare les revenus et les niveaux de vie des plus riches et des plus pauvres. Il y a des différences importantes et persistantes entre les continents, entre les pays d'un même continent, entre les régions des pays, entre milieux ruraux et urbains, et entre les quartiers des agglomérations urbaines – sans parler des différences entre les groupes ethniques et linguistiques à chaque niveau spatial. Comme l'a noté William Easterly, la géographie économique révèle une concentration spatiale [du revenu par habitant] à l'échelle mondiale. Cette concentration a une propriété quasi-fractale au sens où elle revient à chaque niveau d'agrégation.[1]

L'inégalité des revenus au niveau national ou international n'est, en d'autres termes, qu'une manifestation particulière d'une caractéristique prépondérante des structures socio-économiques. Il est donc probable que ce n'est pas par hasard que la disparité des revenus caractérise le modèle de la mondialisation tel que nous le connaissons aujourd'hui. En fait, elle caractériserait vraisemblablement *tout* modèle qui aurait pu ressortir du contexte historique dans lequel elle a pris racine.

Les questions plus précises qui entourent l'incidence de la mondialisation sont donc les suivantes: la mondialisation a-t-elle exacerbé des disparités par ailleurs inévitables? Le cas échéant, pour quelle raison? L'aggravation des écarts est-elle un résultat inévitable? Une question plus particulièrement intéressante ici est de savoir si la convergence (ou sont absence) des revenus sur le plan international est reliée de quelque façon aux pressions (ou à l'absence de pressions) qui s'exercent sur les préférences des pays riches en matière de politique sociale?

---

[1] William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press, juillet 2001; p. 165.

Prise en compte des divergences : l'hypothèse du rendement sur le capital

Toute explication traditionnelle des écarts de revenu par habitant entre pays fait presque inévitablement intervenir le capital – le capital humain ainsi que le capital physique et la technologie qu'il intègre. À un niveau très fondamental, plus une personne dispose d'un capital important, plus elle peut s'attendre à toucher un revenu élevé (et, réciproquement, plus il y a de travail par unité de capital, plus le rendement attendu sur le capital est élevé). *Dans un contexte technologique donné*, l'accroissement du capital par travailleur a tendance à laisser un rendement progressivement moindre à l'investisseur–nous observons éventuellement une baisse des rendements du capital.

En tenant compte des compétences spécialisées et des machines spécialisées qui sont réunies dans l'activité de production, nous pouvons constater que le rendement sur une forme de capital est tributaire de la présence d'autres formes de capital. Cela explique pourquoi les rendements des personnes hautement spécialisées sont beaucoup plus élevés dans les pays riches, où leurs compétences abondent et où elles peuvent être combinées à d'autres formes de capital humain et physique. Dans les pays pauvres, le rendement du travail et du capital a tendance à être moins élevé à cause de l'absence de certaines formes de capital humain et physique qui sont complémentaires du capital disponible.

Afin de saisir l'importance des formes complémentaires de capital, examinons la complexité du processus de production et de commercialisation d'un bien, même relativement peu complexe. Si une partie quelconque de la chaîne de production et de commercialisation fait défaut – par exemple l'expérience des affaires pour structurer le financement des exportations ou négocier les contingents applicables aux échanges internationaux de ce produit – le capital investi dans les autres parties de la chaîne rapporte des rendements très réduits à l'investisseur.[2] Par

[2] Cela suit la description de l'émergence de l'industrie textile au Bangladesh faite par William Easterly, *op. cit.*, p. 146-148.

contre, s'il y a abondance des autres éléments nécessaires de la chaîne de production-commercialisation, les rendements sur le même investissement sont plus élevés.

Ainsi, dans les comparaisons entre pays, au lieu d'observer une relation *inverse* entre l'abondance de capital physique ou humain et les rendements connexes (rendements décroissants), nous avons tendance à observer une relation *positive* (rendements croissants).

La même logique explique pourquoi la production industrielle est fortement concentrée dans les grands centres urbains, où l'on retrouve un plus grand éventail de capital humain et physique complémentaire. En jargon moderne, nous parlons « d'agglomération » ou de « formation de grappes. »[3]

On observe des rendements décroissants et des rendements croissants dans divers contextes; les profils complexes de rendement sur le capital que l'on retrouve dans le monde traduisent l'interaction de ces forces.

Les rendements croissants supposent une divergence des revenus. Les compétences plus spécialisées et raffinées et les

---

[3] Il existe une analogie importante entre cette explication et l'innovation. Les nouvelles idées surgissent habituellement d'un lien que l'on fait entre des idées existantes; un exemple évident est la combinaison du moteur à combustion interne et de la calèche tirée par des chevaux qui a produit l'automobile. Plus la gamme existante des idées (des produits ou des technologies) est riche, plus est grande la possibilité que de nouvelles idées surgiront. Ici, le calcul est intéressant : dans la mesure où de nouvelles idées sont créées en combinant ou en recombinant des idées existantes, pour chaque nouvelle idée, toute une gamme de nouvelles possibilités surgissent de la combinaison possible de celle-ci avec des idées existantes. Le champ potentiel des idées nouvelles augmente de façon combinatoire; une croissance combinatoire est supérieure à une croissance exponentielle de la même façon qu'une croissance exponentielle est supérieure à une croissance linéaire. Par conséquent, même si la plupart des combinaisons potentielles sont stériles, le calcul suppose une puissante accélération de la croissance technologique qui correspond certainement à l'accélération de l'innovation technologique observée historiquement. Du même coup, l'innovation a tendance à se concentrer de façon disproportionnée dans les secteurs où foisonnent des idées existantes – là où il y a une concentration de personnes possédant de grandes connaissances.

formes de capital intégrant les technologies de pointe les plus avancées auront tendance à être relativement rares (parce qu'elles sont nouvelles ou coûteuses à acquérir) et à nécessiter une vaste gamme de compétences et de capital complémentaires pour produire un rendement maximal. La concentration régionale de ces compétences et de ces formes de capital suivra logiquement et, puisque ces compétences et ces formes de capital commandent des rendements plus élevés, il s'ensuivra une concentration régionale du revenu.

L'explication du rattrapage : l'hypothèse du commerce et de la technologie

L'hypothèse des rendements croissants est plus convaincante dans le contexte de ce qui se passe à la frontière technologique ou à proximité de celle-ci. Pour expliquer la divergence profonde des revenus à long terme, il faut l'associer à une explication du rythme relativement lent de diffusion de la technologie et du savoir-faire commercial au sein des économies et entre elles.

Ainsi, on a longtemps présumé que les pays en développement *devraient* pouvoir connaître une croissance plus rapide que les pays développés, entraînant une convergence des gains dans les pays à faibles revenus vers les niveaux observés dans les pays à revenus plus élevés. La logique qui sous-tend cette prévision est simple. Dans un sens technologique, les pays avancés ont repoussé ce que les économistes appellent la « frontière des possibilités de production » et doivent consacrer beaucoup d'efforts pour maintenir leur croissance en exploitant de nouveaux gains d'efficience et en appliquant d'autres innovations fondamentales. Les pays en développement se situent bien en-deçà de cette frontière et devraient pouvoir se développer plus rapidement en adoptant des techniques de production établies et les « meilleures pratiques » en matière de politique économique et d'organisation socio-économique.[4]

[4] Il est intéressant de noter en passant que la convergence ne se situe pas à un niveau moyen de la capacité technologique, mais à la frontière de cette

Même si une telle « croissance de rattrapage » n'amène pas une économie à la fine pointe de la technologie comme à Silicon Valley, il n'y a pas de raison apparente pour qu'un pays ne puisse passer rapidement au moins au niveaux de revenu des régions d'un pays riche dotées d'industries parvenues à maturité qui exploitent des technologies normalisées et bien établies. Dans la mesure où il y a eu « croissance de rattrapage », comme dans le contexte du « miracle » de l'Asie de l'Est, celle-ci a été, et demeure, liée à une assimilation rapide de la technologie existante, soutenue par des taux d'épargne et d'investissement élevés – des taux sensiblement supérieurs à ceux qui prévalent dans le monde développé, comme le prédit plus ou moins la théorie économique classique.[5]

Le commerce et l'investissement *devraient* être de puissants facteurs propices à une telle convergence. Bref, si les facteurs de production (la main-d'œuvre et le capital) sont mobiles, les travailleurs et les propriétaires du capital passent à des marchés où leurs services sont relativement rares et où leurs gains poten-

---

dernière. Voir Robert J. Barro et Xavier Sala-i-Martin « Technological Diffusion, Convergence, and Growth », *NBER Working Paper 5151*, juin 1995. Puisque les revenus réels sont déterminés par les possibilités de production réelles, la progression des revenus réels dans les pays en développement ne nuit pas (en ne tenant pas compte des coûts de rajustement transitoires) aux revenus réels des pays qui se situent déjà à la frontière technologique. La Chine en voie d'industrialisation ne devient donc pas « l'atelier du monde » – en fait, à long terme, la Chine importera à peu près autant qu'elle exportera, parce qu'il y a des limites à l'utilité de tout mercantilisme axé sur l'accumulation de devises étrangères.

[5] Durant la phase de rattrapage de l'Asie de l'Est, des « tigres » comme la Corée et Taïwan ne se sont pas démarqués comme innovateurs en développant de nouvelles technologies, mais ont été en mesure d'absorber la technologie élaborée ailleurs et de l'exploiter habilement en faisant d'importants investissements pour devenir des puissances industrielles en quelques décennies. C'est le fondement de la critique abondamment citée et fort controversée de Paul Krugman au sujet du « miracle » asiatique, qui serait imputable à une mobilisation du capital latent et des ressources en main-d'œuvre, un processus qui disparaîtra lorsque la convergence sera pleinement atteinte. Voir Paul Krugman, « Myth of Asia's Miracle », *Foreign Affairs*, novembre 1994.

tiels sont par conséquent les plus élevés. L'interaction entre l'offre et la demande de ces facteurs de production a tendance à égaliser directement les revenus – ou du moins à ramener l'inégalité à un niveau minimal, où les coûts du mouvement des facteurs dépassent les avantages marginaux d'un tel déplacement. Même si les facteurs de production ne sont pas mobiles, le commerce des produits et des services arrive au même résultat, comme il ressort intuitivement du fait que les produits et les services incorporent des services factoriels – le commerce des produits et services n'est qu'une façon indirecte de faire le commerce des services factoriels. Donc, une expansion importante du commerce des produits et des services devrait exercer de fortes pressions, quoique indirectes, sur les revenus.

L'analyse précédente laisse sous-entendre la capacité des pays ou des régions qui ne produisent pas de nouvelles technologies de les acquérir soit directement, sous licence, soit indirectement, en attirant de l'investissement étranger direct (ou de l'investissement intranational) qui emploie ces technologies ou, de façon plus générale, en faisant l'acquisition du matériel ou des produits finaux qui intègrent ces technologies par le commerce. C'est essentiellement la situation du Canada qui, pour la plus grande partie de son histoire, a prospéré en important de la technologie plutôt que d'en élaborer.[6]

L'expansion du commerce à l'ère moderne de la mondialisation a été phénoménale. *Les statistiques du commerce international* de l'OMC pour 2002 révèlent qu'au cours de la période allant de 1950 à 2000, le volume du commerce des marchandises a augmenté à un taux moyen de 6,2 p. 100 par année, tandis que le taux de croissance de la production mondiale sur la même période de 50 ans n'a été que de 3,9 p. 100.[7] Il s'ensuit que le commerce mondial des marchandises s'est multiplié en-

[6] Cette explication vaut même si un pays qui ne lance pas de nouvelles innovations connaît un exode de professionnels hautement qualifiés vers des pays qui innovent activement – le genre d'« exode des cerveaux » qui a fait couler beaucoup d'encre au Canada.

[7] Tiré du site Web de l'Organisation mondiale du commerce www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm le 4 mars 2003.

viron vingt fois alors que la production mondiale n'augmentait que de 6,4 fois. À l'échelle mondiale, le ratio des exportations de produits et services au PIB est passé de 7,9 p. 100 en 1950 à 19,2 p. 100 en 2000.[8] Pour les pays en développement, la part des exportations dans le PIB a augmenté pour atteindre 21,8 p. 100 en 2000.[9] Et ces ratios doublent pratiquement lorsque les ventes des multinationales et de leurs établissements à l'étranger sont incluses dans l'équation – les ventes par l'intermédiaire d'établissements à l'étranger sont une solution de rechange au commerce transfrontalier et, pour de nombreux services, la seule façon pratique de faire du commerce.

Selon la théorie économique traditionnelle, nous devrions donc observer une importante convergence des revenus à l'échelle mondiale durant cette période. En fait, dans les quelques cas de convergence, les pays en cause sont devenus de prospères commerçants; encore une fois, l'exemple idéal nous vient des économies liées au « miracle » de l'Asie de l'Est.[10]

Il importe aussi de noter que des cas de convergence entre régions au sein de certains États ont été documentés. Par exemple, des études portant sur les tendances du revenu par habitant dans les États des États-Unis et les préfectures du Japon où les barrières à la diffusion de la technologie, au commerce et à l'investissement sont faibles semblent confirmer une convergence, quoique à une lenteur étonnante (environ 2 p. 100 par année).[11] On observe un résultat semblable au sein de l'Europe.

---

[8] « Some Facts and Figures, Data for Doha », www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/brief_e/brief21_e.htm.

[9] « Adjusting to a Globalized Economy », Eduardo Aninat, directeur-adjoint, FMI, Deuxième Forum annuel sur les Amériques, le 13 octobre 2000, www.imf.org/external/np/speeches/2000/101300.htm.

[10] A cet égard, soulignons que même si certains pays ont réussi à s'intégrer au système commercial mondial et à voir leurs revenus converger, d'autres qui ont fait beaucoup de commerce n'ont pas connu de convergence; d'autres encore n'ont pas réussi à entrer dans le système de commerce en dépit de leurs efforts.

[11] Xavier X. Sala-i-Martin, « The Classical Approach to Convergence Analysis », *The Economic Journal*, vol. 106, juillet 1996, p. 1019-1936.

L'énigme persiste

La convergence et la divergence coexistent. À certaines époques et à certains endroits, nous observons une convergence. Pourtant, comme il a été souligné, les écarts de revenu entre les sociétés agraires rurales sont relativement limités; puisque les pays industrialisés riches était eux-mêmes des pays agraires il n'y a pas si longtemps, il est évident que sur plusieurs centaines d'années d'industrialisation, la tendance *dominante* a été et est encore la divergence et non la convergence[12].

Les raisons avancées pour expliquer que c'est plutôt la divergence que la convergence qui constitue la force dominante ne manquent pas.

On pourrait dire simplement que le développement est un processus difficile. Après tout, si les Ozarks n'ont pas réussi à s'intégrer à l'économie américaine, pourquoi devrions-nous nous attendre à ce que des États dont la situation est loin d'être idéale, comme les pays situés au centre de l'Afrique subsaharienne s'arriment à l'économie mondiale?[13]

Les goûts peuvent aussi expliquer en partie la divergence. Ainsi, les Européens ont des taux moins élevés de participation à la population active et travaillent moins d'heures que les Américains.[14] Cela explique dans une large mesure l'écart ob-

---

[12] William Easterly, « The Elusive Quest for Growth », *op. cit.*, p. 62.

[13] Il ne faut pas oublier que les difficultés inhérentes au développement à l'échelle internationale ne font que refléter la situation frustrante du développement régional à l'échelle nationale, où l'on a observé le même mélange de quelques succès et de nombreux échecs. Les rendements croissants ont été invoqués pour expliquer l'échec de nombreuses nations peu avancées à « prendre leur envol » conformément aux attentes optimistes suscitées par les programmes d'aide financière internationale. Easterly affirme que les rendements croissants enferment les pays dans le piège de la pauvreté en l'absence de compétences ou de capitaux permettant de dissuader l'investissement dans d'autres pays. Il y a une coordination déficiente et, globalement, les agents économiques n'investissent pas dans l'éducation ou le capital physique. Voir Easterly, *op. cit.*, p. 168.

[14] L'argument inverse est, bien sûr, que les écarts dans les préférences sont simplement une réaction endogène aux signaux émis par les prix.

servé entre le PIB par habitant des deux régions. À chacun sa façon de faire pourrait-on dire.

Si l'on tente de le généraliser, le dernier argument devient la théorie de la « convergence conditionnelle » : un ensemble complexe de caractéristiques qui déterminent les niveaux de revenus potentiels vers lesquels ces nations « convergent », même si elles divergent sur le large éventail des riches et des pauvres.[15] Même si la convergence conditionnelle explique une certaine divergence, elle ne saurait expliquer toute l'ampleur de la divergence observée aujourd'hui. Cela voudrait dire que des pays sont condamnés à avoir un faible niveau de revenu par habitant à cause de certaines caractéristiques. Cette notion va autant à l'encontre des données disponibles que le fait que certains pays arrivent à s'en sortir en faisant abstraction du fait que la plupart des autres États à faible revenu n'y parviennent pas. Après tout, qui aurait pensé en 1960 que la Corée passerait d'un pays agraire peu avancé pour devenir un exemple de réussite industrielle en une quarantaine d'années. À cet égard, Stanley Fischer résume de façon intéressante la vision actuelle : « Le poids de la preuve semble maintenant s'éloigner de la conclusion initiale au sujet la convergence conditionnelle pour favoriser un modèle en deux volets où il y a un club de la convergence entre les pays à revenu élevé de l'OCDE, tandis que les pays à faible revenu convergent vers un niveau de revenu inférieur. »[16] Cette dernière théorie de la polarisation et de la stratification est appelée la théorie des « deux pôles. »[17]

---

[15] Pour une revue récente de la documentation sur la convergence qui expose la preuve de la convergence conditionnelle, voir l'article de Xavier X. Sala-i-Martin, « The Classical Approach to Convergence Analysis », *The Economic Journal*, vol. 106, juillet 1996, p. 1019-1936.

[16] Voir Stanley Fischer, *Globalization and its Challenges*, Ely Lecture, présenté à la rencontre de l'American Economic Association, tenue à Washington (D.C.), le 3 janvier 2003; p. 12.

[17] Voir Danny T. Quah, « Twin Peaks: Growth and Convergence in Models of Distribution Dynamics », *The Economic Journal*, vol. 106, n° 437 juillet 1996, p. 1045-1055.

Comme le développement est devenu lui-même une industrie en expansion dans la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, divers programmes ont été mis à l'essai pour redéfinir les caractéristiques des pays et mettre ces derniers sur les rails de la prospérité. Un économiste de Berkeley, Bradford DeLong, a décrit la vague de réformes en ces termes : Depuis la Deuxième Guerre mondiale, il y a eu au moins six croisades (en faveur du développement) : la croisade de la construction du socialisme, la croisade de l'écart financier, la croisade du remplacement des importations, la croisade de l'aide à l'éducation, la croisade du recyclage des bénéfices pétroliers et la croisade de l'explosion démographique. Aucune n'a réussi à provoquer une expansion économique rapide.[18] DeLong regroupe les initiatives de développement actuelles dans une septième croisade « néo-classique », en s'empressant d'ajouter qu'à titre d'adepte avoué du néo-classicisme, il s'attend à ce qu'elle échoue aussi.

Il existe toutefois une certitude : l'explication de la convergence ne repose pas principalement, ni même sensiblement, sur le transferts d'importants capitaux des pays riches vers les pays pauvres. Lorsque l'investissement étranger est la pièce manquante du casse-tête, son effet catalytique peut être énorme.[19] Mais la convergence est une question beaucoup plus subtile que la réinstallation des usines des pays riches vers les pays pauvres qui pousse les salaires vers l'égalité. Le dernier effet n'est pas complètement absent de cette dynamique, mais il n'est certainement pas déterminant de la convergence ou de l'absence de convergence.

Tout considéré, on ne peut non plus conclure que le développement est principalement lié aux caractéristiques individuelles des pays (les « conditions initiales »), nonobstant le capital in-

---

[18] Voir J. Bradford DeLong, « The Last Development Crusade », une revue de l'étude de William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, *op. cit.*, tiré du site http://econ161.berkeley.edu/TotW/Easterly_neoliberal.html.

[19] William Easterly cite en exemple le cas convaincant le début de l'industrie du vêtement au Bangladesh, amorcé par un investissement japonais. Voir William Easterly, *op. cit.*, p. 147-150.

tellectuel qui a été investi dans cette ligne de pensée. L'ingénierie socio-économique visant à mettre en place les conditions propices n'a pas eu de succès, ce qui a implicitement remis en question ce que nous pouvions utilement apprendre de cette approche. Et plus s'allonge la liste des conditions nécessaires, moins il est probable qu'un pays puisse se développer conformément aux politiques prescrites.

Cela nous ramène au dilemme initial : pourquoi l'essor du commerce et de l'investissement, ainsi que le transfert direct de technologies (sans parler de l'accent mis par les gouvernements nationaux et les institutions financières internationales sur l'éducation, l'épargne et l'investissement) n'ont-ils pas réussi à amorcer une croissance de rattrapage à plus grande échelle? Pourquoi est-il possible de dresser une taxonomie des nations, comme Jeffrey Sachs l'a fait, en répartissant les pays dans les catégories suivantes : a) un « premier monde technologique d'innovateurs », b) un deuxième monde « d'adaptateurs technologiques » qui a tendance à graviter autour des innovateurs technologiques, à recevoir de l'IED et à exporter des produits à coefficient élevé de technologie et c) le reste du monde, décrit comme étant « technologiquement stagnant. »[20]

Pour être plus précis, Sachs soutient que les pays technologiquement stagnants ont tendance à être éloignés géographiquement des innovateurs technologiques, à avoir une structure sociale chancelante en raison de la maladie (particulièrement le SIDA) et à compter sur des produits primaires qui sont constamment menacés par des innovations et qui sont ainsi voués à un déclin commercial et constituent une faible assise pour le développement.

Avec la chute des coûts du transport et des communications – qui ne s'est pas limitée à certaines régions et qui a même incité certains à parler de l'« abolition des distances » – les conditions étaient particulièrement propices pour qu'un plus large

---

[20] Voir Jeffrey D. Sachs, « A New Framework for Globalization, » exposé présenté à la conférence *Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, Université Harvard, 1-2 juin 2000.

groupe de pays entre dans le club de la convergence. Par conséquent, l'importance continue de l'emplacement géographique comme facteur déterminant de l'adhésion d'un pays à ce club est pour le moins déroutante à prime abord – notamment devant la confirmation apparente provenant de l'Asie de l'Est des prédictions des principales théories économiques. Après tout, l'Asie de l'Est est beaucoup plus éloignée géographiquement des principaux centres d'innovation que l'Afrique du Nord ou l'Amérique latine. Même si le Japon est devenu un innovateur important, il a commencé sa montée technologique en adaptant des technologies provenant principalement des États-Unis, à l'autre bout de la planète.

Pour ceux qui ont tendance à être sceptiques, il y a beaucoup plus de questions que de réponses au sujet de l'origine des disparités de revenu observées entre les pays riches et les pays pauvres dans notre économie mondialisée.

Sur la nature épisodique de l'entrée et de la sortie dans le « club de la convergence »

La recherche sur le développement économique a porté principalement sur les caractéristiques des pays individuels qui peuvent être des déterminants systématiques de la réussite. Bien que de nombreuses corrélations aient été tirées des données, il est difficile de départager la cause de l'effet; les chercheurs n'ont pas encore trouvé un modèle fiable de développement. Le consensus de Washington, peut-être dans une nouvelle version, est toujours l'assise du courant dominant, mais sa formulation est maintenant si exigeante qu'elle incite de nombreux observateurs à se demander s'il faut qu'un pays soit développé comme condition préalable à son développement.

Il est intriguant de constater que les données sur la convergence et la divergence sont très peu cohérentes dans le temps. Certaines périodes semblent compter plus d'entrants dans le club de la convergence que d'autres – plus récemment, il y a eu un nombre significatif de départs.

La nature épisodique de la convergence laisse penser que différents contextes sont plus ou moins propices au développement. La question est importante : si, comme c'est le cas, nous ne pouvons « mettre en bouteille les ingrédients » qui garantissent le développement mais que nous pouvons repérer des facteurs contextuels qui rendent le développement plus probable – et qui pourraient faire l'objet de manipulations au niveau des politiques – cela constituerait déjà un pas dans la bonne voie.

Afin d'examiner cette question, nous passons en revue les données statistiques sur la convergence, en reliant l'évolution historique aux changements survenus dans le régime mondial de taux de change et aux changements connexes dans le comportement des prix.

La convergence au cours des diverses périodes de mondialisation

La première grande période de mondialisation est survenue entre les guerres napoléoniennes et la Première Guerre mondiale. Examinons à cet égard la description suivante de la mondialisation durant cette période :

> Dans les décennies qui ont suivi les guerres napoléoniennes, les barrières commerciales se sont effondrées et le capital et la main-d'œuvre sont devenus exceptionnellement mobiles. Le processus a commencé par le démantèlement des droits tarifaires, des interdictions et des règlements byzantins des empires mercantilistes du XVIII[e] siècle. À partir du milieu du siècle, la technologie du fer et de la vapeur a permis de conquérir la distance, réduisant radicalement la protection naturelle qu'offraient les coûts de transport. Dans le dernier quart de siècle, la réaction politique aux importations et à l'immigration a ralenti quelque peu la convergence internationale, mais ne l'a pas supprimée. Pour les observateurs d'aujourd'hui, la mondialisation des marchés des facteurs semble encore plus frappante que la mondialisation du commerce. La main-d'œuvre s'est déplacée en grande partie indépendamment des règlements gouvernementaux et les améliorations technologiques ont rendu les déplacements internationaux rapides et sûrs. L'investissement étranger ne se butait qu'à peu d'obstacles réglementaires, tandis que le nouveau télégraphe et de meilleurs marchés boursiers ont fait en sorte que l'information soit plus accessible et que l'étalon-or ont garanti une norme monétaire internationale dont la stabilité fait rêver les investisseurs d'aujourd'hui.[1] [Traduction]

---

[1] C. Nick Harley, « A Review of "O'Rourke and Williamson's *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth Century Atlantic* Economy », *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII (décembre

Il suffirait de quelques changements mineurs au passage ci-dessus pour qu'il s'applique à l'ère de la mondialisation qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, époque où les barrières commerciales érigées durant les années 30 ont été démantelées, où une révolution technologique continue dans les transports et les télécommunications a abaissé encore davantage les barrières naturelles de la distance, et où le commerce et l'investissement ont été florissants à l'échelle mondiale.

Plusieurs points frappants ressortent de cette comparaison.

Premièrement, les éléments clés de la mondialisation sont évidents au cours des deux époques; en effet, dans le contexte de la mondialisation du XIX[e] siècle, il y avait moins de barrières – la mobilité de la main-d'œuvre et du capital était plus grande qu'aujourd'hui.

Deuxièmement, par contraste avec la période plus récente, au début de la période de la mondialisation, la main-d'œuvre spécialisée et le capital circulaient du centre – du cœur industriel de l'Europe et du marché financier de Londres – vers la périphérie.

Troisièmement, la stabilité relative de l'étalon monétaire durant la première ère (à vrai dire, durant la période de l'étalon-or international apparu après 1870) est manifeste.

La première ère de mondialisation peut se diviser en deux périodes : 1820-1870 et 1870-1914. La convergence était un phénomène assez limité au cours de la première période.[2]

2000), p. 926-935; aux pages 926-927.

[2] Les membres du « club de la convergence » sont tirés de Steve Dowrick et J. Bradford DeLong, « Globalisation and Convergence », exposé présenté à un atelier sur la mondialisation et le commerce international, tenu à l'Université de Sydney, les 1 et 2 mai 2002; voir le site : www.econ.usyd.edu.au/global/trade.htm. Les auteurs ont défini les entrants comme des économies où s'observait une convergence du PIB par habitant vers le niveau de l'Atlantique Nord et où prévalaient un développement industriel et un changement structurel semblable. Cela signifie que non seulement les économies devaient rattraper une cible mobile (l'expansion du pouvoir économique de la Grande-Bretagne ou des États-Unis), mais devaient aussi améliorer leur niveau d'industrialisation par rapport à la Grande-Bretagne ou aux États-Unis pour être considérées comme membres.

	Entré dans le club de la convergence	Membres possibles	Exclus
1820 à 1870	Grande-Bretagne, Nord-Est des États-Unis, Belgique		

Le progrès économique s'observait aussi ailleurs durant cette période. Comme Dowrick et DeLong l'ont fait remarquer, l'industrialisation a commencé à s'étendre ailleurs, au Canada, au reste des États-Unis, aux Pays-Bas, à l'Allemagne, à la Suisse à ce qui est aujourd'hui l'Autriche et la République tchèque, et à la France. Toutefois, comme le notent aussi les auteurs, « toutes ces économies se trouvaient plus loin de la Grande-Bretagne dans la structure industrielle de 1870 qu'elles ne l'étaient en 1820. »

Cette situation est très différente de celle qui a prévalu au cours de la période suivante, où le club de la convergence s'est élargi considérablement. Dowrick et DeLong attribuent cette vague d'entrants à la première « ère de mondialisation et à l'apparition du bateau à vapeur et du télégraphe, qui ont rendu possible le transfert de technologie indispensable à cette riche industrialisation périphérique.[3]

	Entré dans le club de la convergence	Membres possibles	Exclus
1870 à 1914	Pays-Bas, France, Allemagne, Suisse, Espagne, Italie, Autriche, Hongrie, République tchèque, Danemark, Norvège, Suède, Finlande, Irlande Canada, Ouest des États-Unis, Japon, Australie, Nouvelle-Zélande, Argentine, Chili, Uruguay, Argentine	Afrique du Sud	

Curieusement, la période de l'entre-deux-guerres a aussi été marquée par la convergence.[4] Bien que la destruction causée

[3] Steve Dowrick et J. Bradford DeLong, « Globalisation and Convergence », exposé présenté à l'atelier sur la mondialisation et le commerce international tenu à l'Université de Sydney, en mai 2002, p. 14. Disponible à l'adresse http://ecocomm.anu.edu.au/economics/staff/dowrick/GlobCon-conference-paper.PDF.

[4] Branko Milanovic, « Unexpected Convergence », document de travail,

par la guerre et la crise économique rendent difficile l'interprétation des tendances de cette période[5], on estime que le club de la convergence a gagné des adeptes en dépit du fait que les obstacles au commerce et à l'investissement augmentaient au lieu de diminuer par suite d'un flux continu d'information et de technologie.[6]

	Entré dans le club de la convergence	Membres possibles	Exclus
1914 à 1950	Union soviétique, Sud des États-Unis, Corée, Taiwan, Venezuela, Pérou, Brésil Maroc, Algérie, Tunisie, Afrique du Sud	Ghana, Côte d'Ivoire, Kenya, Togo, Bénin, Tanzanie, Nigeria	

Durant la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, une récupération salariale importante s'est produite dans les pays ravagés par la guerre, particulièrement en Europe occidentale, mais également ailleurs. Il en a résulté une compression considérable des écarts de revenu qui s'étaient creusés avec la dévastation de la guerre. Les pays en développement ont connu une période de forte croissance du revenu par habitant et même l'Union soviétique et ses partenaires économiques ont vu leur niveau de vie s'améliorer durant la reconstruction qui a suivi la guerre.

Cependant, les décennies subséquentes ont donné lieu à une déception généralisée, sauf bien sûr pour le miracle économique de l'Asie de l'Est, fondé sur les exportations, qui s'est poursuivi jusque dans les années 90. Depuis le rebondissement initial de l'après-guerre, l'Amérique latine, l'Asie du Sud, l'Afrique et le Moyen-Orient ont connu des hauts et des bas et, en définitive, ils n'ont pas réussi à suivre les économies les plus performantes, tandis que les membres du bloc soviétique sont entrés en sta-

septembre 2002, disponible sur le site :
www.networkideas.org/feathm/sep2002/Unexpected_Convergence.pdf

[5] Dowrick et DeLong, *op. cit.*, p. 17.

[6] Branko Milanovic, *op. cit.*, p. 21-22.

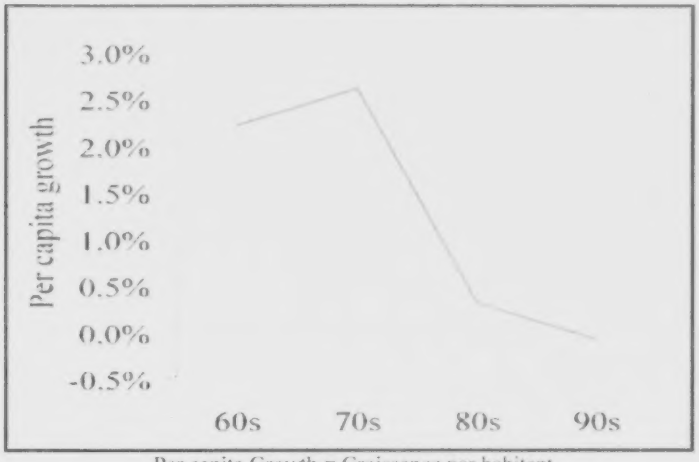
gnation, pour éventuellement devenir des « économies en transition », ayant plus ou moins le statut de pays en développement. Par conséquent, l'adhésion au club de la convergence a connu des fluctuations.

	Entré dans le club de la convergence	Membres possibles	Exclus
1950 à 2000	Chine, Hong Kong, Thaïlande, Singapour, Malaisie [après 1965], Indonésie [après 1978], Inde [après 1980] Yougoslavie, Roumanie, Bulgarie Grèce, Turquie, Israël, Égypte, Botswana Mexique, Colombie, Nicaragua, Honduras		Venezuela, Pérou, Argentine, Chili, Uruguay Ghana, Côte d'Ivoire, Kenya, Togo, Bénin, Tanzanie, Nigeria, Maroc, Algérie, Tunisie, Afrique du Sud Ancienne Union soviétique (Russie, Ukraine, Belarus, Lettonie, Estonie, Lituanie)

Dowrick et DeLong n'ont pas divisé cette période, mais il est évident que l'époque de l'après-guerre ne s'est pas caractérisée par des tendances constantes. Ce qui est important, la croissance du revenu par habitant dans les pays en développement a fortement ralenti après les années 70 (voir la figure ci-dessous). Moses Abramovitz situe assez précisément le point de rupture, en soulignant le retard de la croissance de la productivité subi par le même groupe d'adhérents depuis 1973[7]. Les départs du club de la convergence se concentrent donc dans la dernière partie de la période, lorsque la croissance du PIB par habitant dans les pays en développement a plongé (voir la figure 1). Simultanément, on ne peut ignorer le fait que l'Asie de l'Est a continué d'ajouter des entrants dans la seconde partie de la période, à la faveur du « miracle économique » que connaissait cette région.

[7] Moses Abramovitz, « Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind », *The Journal of Economic History*, vol. 46, n° 2, juin 1986, p. 385-406; à la page 385.

Figure 1. Croissance du PIB par habitant, pays en développement, années 60 aux années 90



Per capita Growth = Croissance par habitant
Source : William Easterly, 2003

Tendance des données

Le point d'intérêt dans les tendances qui se dégagent de ces données est l'asymétrie entre les deux périodes. Dans la vague de mondialisation survenue au XIX^{e} siècle, il y a eu un gain net d'entrants durant la seconde moitié de la période, parfois attribuée au progrès technologique. Dans la vague du XX^{e} siècle, il y a eu une perte nette de membres dans la seconde moitié de la période, même si le progrès technologique était alors en plein essor. C'est là une anomalie qui pique la curiosité. Les anomalies méritent le respect car elle recèlent souvent de précieux renseignements.

Puisque les situations sont aussi variées qu'il y a de pays, on doit présumer que toute influence systémique qui pourrait expliquer l'asymétrie englobe plusieurs facteurs. Son rôle serait probablement de faire hausser ou diminuer la probabilité de qu'un pays donné joigne ou quitte le club de la convergence. Avec ces mises en garde à l'esprit, nous observons néanmoins

que le début des années 1870 a été marqué par l'arrivée de l'étalon-or international, tandis que les années 1970 ont vu disparaître le régime de l'étalon-dollar convertible à l'or, issu de Bretton Woods.

Les étalons monétaires d'avant 1870 variaient selon les régions du monde; pour certains pays c'était l'or, pour d'autres, l'argent, pour d'autres encore l'étalon était bimétallique (or et argent). Dans certains pays, le cuivre faisai partie de ce panier. L'élément déclencheur de la création de l'étalon-or international est habituellement considéré comme le passage de l'Allemagne à l'étalon-or à la suite de sa victoire dans la guerre franco-prussienne, utilisant les indemnités reçues de la France pour acquérir les réserves d'or nécessaires, tout en écoulant son argent. Avec le passage de l'Allemagne à l'or, les deux principales puissances industrielles d'Europe adhéraient à l'étalon-or. Cela a déclenché un mouvement mondial vers une monnaie rattachée à l'or, qui a marqué le début de l'étalon-or international.[8] L'effet d'entraînement a mis un certain temps à se manifester et même au début de la Première Guerre mondiale, l'étalon-or n'avait pas encore une envergure mondiale, mais les historiens soulignent le degré remarquable de stabilité des prix qui prévalait à cette époque.[9]

En gardant à l'esprit ce tableau historique, il est intéressant de noter que les études consacrées à la période allant jusqu'à 1870 révèlent une forte divergence. Pour la période postérieure à 1870, les conclusions des études varient quant au moment où la convergence a débuté : certaines la situent aux environs de 1880 (en s'appuyant sur les données les plus fréquemment citées, soit celles compilées par Angus Maddison), tandis qu'une étude la situe autour de 1890.[10] Cette dernière date a elle-même un certain importance parce qu'elle marque la fin de la grande

---

[8] Pour un compte rendu historique de cette période, voir Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

[9] Voir la note au bas de la page 66 de Harley.

[10] Voir l'analyse de Branko Milanovic, p. 16-20

déflation associée à la démonétisation de l'argent alors que le monde passait à l'or.[11]

L'effondrement du système de Bretton Woods a commencé le 15 août 1971 avec le flottement du dollar US suite à la mise en œuvre des mesures prises par l'administration Nixon. Toutefois, un nouveau régime de taux de change fixes avec des parités légèrement modifiées a été élaboré à une réunion tenue au Smithsonian Institute, en décembre 1971. Ces arrangements se sont effrités et effondrés rapidement au printemps de 1973, après que les pays aient successivement décidé de laisser flotter leur monnaie.[12] Le régime de taux de change international actuel – l'étalon dollar international – a évolué depuis vers un régime mixte dans lequel les grandes monnaies flottent les unes par rapport aux autres, tandis que les monnaies secondaires ont adopté diverses formules : flottement contrôlé ou fixation souple ou rigide par rapport à une grande monnaie.

La conclusion qui en ressort clairement est que la convergence a été plus forte dans le régime plus rigoureux du XIX^{e} siècle et celui du XX^{e} siècle. Même à titre spéculatif, cela pour-

---

[11] Voir Barry Eichengreen, *op. cit.*, p. 19.

[12] L'effondrement du système de Bretton Woods est habituellement décrit comme une conséquence inévitable de la « trinité impossible » : politique monétaire internationale indépendante, taux de change fixes et mobilité du capital. L'expansion des mouvements de capitaux durant la période de l'après-guerre a rendu impossible la gestion du régime de taux de change fixes, ce qui a nécessité le passage à des taux de change flottants. La politique des « armes et du beurre » de l'époque de la guerre du Vietnam aux États-Unis, qui a affaibli la balance extérieure du pays et ébranlé la stabilité du dollar US, a déterminé le moment de l'effondrement. La fin de l'étalon-or lors de la Première Guerre mondiale peut elle-même être imputée à la poursuite irrémédiable de ce conflit jusqu'à son triste dénouement, au détriment d'une trêve hâtive; il y a eu une inflation considérable au cours de la guerre et la balance extérieure de la Grande-Bretagne s'est détériorée. Avec le recul du temps, on considère que la tentative faite pour restaurer l'étalon-or après la Première Guerre mondiale a été mal gérée, mais elle a aussi été freinée par les changements survenus dans l'économie politique du monde industrialisé ravagé par la guerre. Pour un bon aperçu historique, voir Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

rait être considéré comme une pure hérésie, puisque l'on considère généralement que des taux de change fixes sont la *cause* des crises, non la raison d'une croissance rapide. Cependant, il importe de se rappeler que ce qui est en cause ici est un *régime* et non la justification du flottement ou du non-flottement de la monnaie d'une économie dans le contexte du régime mixte moderne (qui est la base factuelle sur laquelle repose la justification moderne des taux de change flottants). Il est intéressant de voir où cette réflexion nous mène.

Le comportement des prix

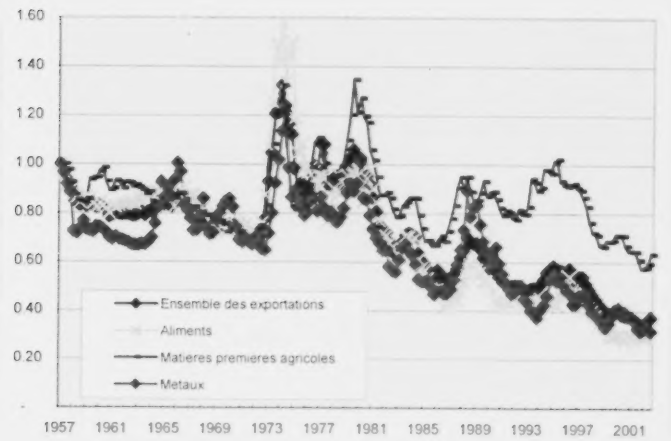
La théorie économique est largement une affaire de prix. Ils transmettent des signaux indiquant aux producteurs ce qui est en demande ou non. Les prix sur les marchés financiers servent à régulariser l'épargne et l'investissement et, sur les marchés du travail, à guider les travailleurs pour qu'ils investissent dans les compétences qui sont les plus en demande. Dans la pratique macroéconomique moderne, les préoccupations suscitées par une inflation élevée et variable comme facteur de distorsion des signaux des prix et de l'efficience économique, sont à l'origine des politiques monétaires anti-inflationnistes des années 80 et 90. La stagnation et l'effondrement des économies centralisées ont été déclenchées, estime-t-on généralement, par la suppression des signaux des prix.

Bref, si l'on recherchait un facteur dominant pour expliquer le dysfonctionnement généralisé de l'économie internationale qui soit suffisamment puissant pour atténuer les effets de l'expansion considérable du commerce durant la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, on examinerait d'abord l'information codée dans les prix internationaux.

L'effondrement du système de Bretton Woods est associé à une poussée immédiate et étonnamment importante des prix des produits entrant dans le commerce international (figure 2). Bien que la dévaluation réelle du dollar US à la suite de l'effondrement du régime des taux de change fixes n'ait pas été très prononcée, dans la transition vers un régime de taux de change flottants, les prix des produits semblent s'être déchaînés

– et la première fluctuation a été une brusque hausse (qui allait à l'encontre de la tendance à long terme en termes réels).

Figure 2. Indice des prix de certains produits, en dollars US constants, 1957-2002, Q1:1957 = 1,00



Source : FMI, *Statistiques financières internationales*, décembre 2002.

On peut faire des liens explicites entre l'explosion observée de la volatilité des prix après l'époque de Bretton Woods et les l'échec des efforts de développement dans les décennies qui ont suivi le changement de régime de taux de change. Dans de nombreux pays, l'échec du développement est lié à la réalité de mauvais investissements financés par des emprunts qui n'ont pu être remboursés ou à la propagation de la corruption et des conflits. De tels événements peuvent survenir naturellement par suite d'une hausse soudaine du prix d'un produit. En réaction aux signaux des prix, les gens investissent; s'ils n'ont pas suffisamment de fonds, ils empruntent pour profiter des occasions nouvelles – et, habituellement, ils trouvent des prêteurs non moins impressionnés par les rendements attendus. Entre-temps, les non initiés se bousculent pour profiter de la corne

d'abondance de toutes les manières possibles, parfois même par l'usage de la force. L'effondrement subséquent des prix – la conséquence logique d'une situation où la hausse initiale ne traduisait pas une valeur fondamentale – laisse un endettement énorme, des irrégularités comptables par lesquelles les responsables tentent de dissimuler leurs erreurs et, au bout du compte, une faillite ignoble et souvent désastreuse.

Dans l'explication qui précède, le gain fortuit lié à la brusque hausse des prix des produits de base a provoqué le ralentissement du développement. Prenons comme exemple l'histoire économique récente du Mexique, décrite par William Easterly:

> Le Mexique a jouit d'une stabilité macroéconomique de 1950 à 1972, une période que l'on a qualifiée de « développement stabilisant ». Le taux de change du peso par rapport au dollar est resté fixe pendant toutes ces années. L'inflation était faible. Le pays connaissait une solide croissance par habitant de 3,2 p. 100 par année.[13] [Traduction]

Puis, le pays a glissé dans une série de crises d'endettement causées par des emprunts extérieurs qui s'appuyaient sur les perspectives de rente engendrées par la montée rapide des prix du pétrole. Plus augmentaient les réserves de pétrole découvertes au Mexique (comme dans le cas du pétrole découvert à Campeche, à la fin des années 70 et au début des années 80), plus le problème s'aggravait. Étrangement, Easterly ne fait pas de lien entre le taux de change fixe en vigueur de 1950 à 1972 et la forte croissance observée durant cette période; et il n'établit pas de lien non plus entre la dernière année de cette période et les changements survenus dans le système international de taux de change. Il fait plutôt porter ses commentaires sur le gouvernement mexicain élu en 1970.

À moins de supposer que les problèmes qui ont suivi la période de volatilité des prix étaient imputables à la faiblesse des institutions des pays en développement, nous devons

---

[13] Voir William Easterly, « The Elusive Quest for Growth », *op. cit.*, p. 223.

rappeler que des situations semblables se sont produites dans certains pays développés.

Ainsi, aux États-Unis, le secteur pétrolier texan a aussi profité de la hausse des rentes pétrolières en 1973. Le boom immobilier subséquent a pris fin lorsque la montée du dollar US durant la campagne de lutte à l'inflation menée par la Federal Reserve sous le règne de Paul Volcker à fait chuter les prix du pétrole au début des années 80. Ce n'est pas le fait du hasard si l'épicentre de la crise des institutions d'épargne et de crédit aux États-Unis se trouvait au Texas. Entre autres, l'attention accordée au risque moral dans la documentation financière a été largement stimulée par les travaux de recherche sur la crise des sociétés d'épargne et de crédit américaines.

Une variante de ce scénario s'est produite au Canada. En partie à cause d'une réglementation plus efficace du secteur financier, le Canada a évité une crise des institutions de crédit semblable à celle survenue aux États-Unis, même si les conditions étaient présentes (un secteur pétrolier en Alberta, un marché immobilier très actif suivi par un revirement marqué).[14] Toutefois, la montée en flèche des rentes pétrolières en Alberta a provoqué l'adoption de la Politique énergétique nationale de 1980, qui visait à redistribuer ces rentes. Au Canada, les retombées sous forme de frictions intérieures ont été contenues. Mais, dans d'autres pays, ces tensions ont dégénéré; à vrai dire, la recherche effrénée de rentes a souvent été reconnue comme une cause fondamentale de l'échec de certains États.[15]

---

[14] Le Canada a déréglementé les taux d'intérêt sur les prêts et les dépôts avec la réforme de la *Loi sur les banques* de 1967; les É-U ont maintenu des contrôles sur les taux d'intérêt avec les plafonds du Règlement Q jusqu'en 1980, soit après que l'inflation des années 70 aient affaibli les bilans des sociétés d'épargne et de crédit. En outre, le système bancaire canadien était diversifié à l'échelle régionale, tandis que les États-Unis maintenaient des restrictions sur les opérations bancaires entre les États. Par conséquent, il n'y a eu au Canada que trois faillites bancaires sans grande portée dans les années 80 (Norbanque, Banque commerciale du Canada et Banque de la Colombie-Britannique, toutes exposées au secteur pétrolier) tandis que les effets de la crise de l'épargne immobilière ont été beaucoup plus violents.

[15] Voir William Easterly, « The Elusive Quest for Growth », *op. cit.*,

Ainsi, la corruption, les frictions internes (quand ce n'est pas la guerre) et la non-viabilité des États peuvent tous être vus comme des phénomènes endogènes aux mouvements des prix. Pour ouvrir une parenthèse, on affirme parfois d'emblée que « la cupidité fonctionne! » Mais il n'en est aucunement ainsi. La cupidité est responsable de la « tragédie des ressources communes »; elle est à l'origine de la « malédiction du pétrole ». Elle repose sur des motifs d'acquisition et d'appropriation; elle est à la recherche de gains fortuits. Elle n'a rien à voir avec la vision et le labeur, conditionnés par la discipline et la passion, indispensables à la création. Dans un régime de prix stables, les gains vont aux créateurs; lorsque les prix fluctuent fortement, ils vont à ceux qui ont de la chance.

Il y a plus que la « volatilité »

On sait déjà depuis longtemps que le comportement des prix est devenu plus volatile après la conclusion des accords de Bretton Woods. Mais la volatilité peut varier en amplitude. Le problème n'est pas que l'amplitude des fluctuations ait augmenté – cela serait une version simple de la volatilité accrue, que les marchés pourraient probablement intégrer assez facilement une fois le profil bien établi. Le problème semble être lié à la difficulté de situer le point d'équilibre.

Même si les « prix d'équilibre » ne seront peut-être jamais atteints sur les marchés réels, ils peuvent constituer un pole d'attraction vers lequel les prix réels auront tendance à graviter – autrement dit, en fonction desquels ils peuvent fluctuer.

Une façon intéressante d'illustrer le comportement des prix est d'employer un diagramme de dispersion où le prix dans un an est représenté par rapport au prix de l'année précédente.[16]

---

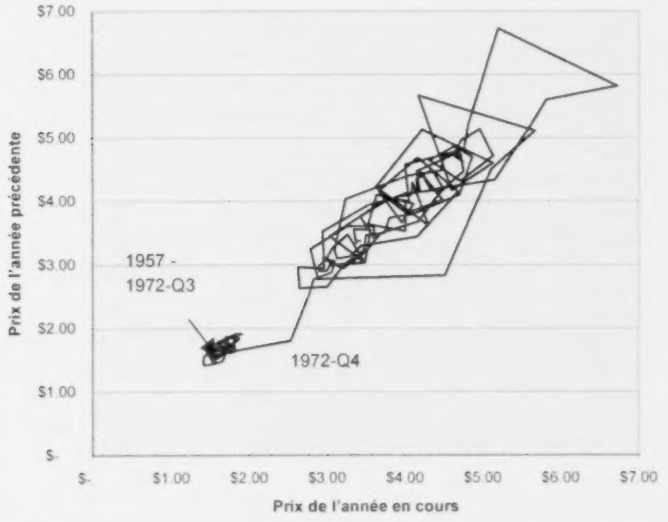
p.134-135, pour un compte rendu sur la lutte en Côte d'Ivoire au sujet des gains inattendus découlant de la flambée des cours du café et du cacao dans les années 70.

[16] l'utilisation des diagrammes de dispersion reliés pour illustrer la dynamique du taux de chômage est présenté dans Paul Ormerod, *The Death of Economics*, Londres et Boston, Faber and Faber, 1994, p. 153-160.

Ainsi, un prix parfaitement stable sera représenté par un point. Un prix variant légèrement autour d'une valeur centrale ou du point d'attraction formera une ellipse; plus la fluctuation est importante, plus grande est l'orbite. Un prix qui ne fait qu'augmenter forme une ligne qui s'éloigne du point d'origine.

La figure 3 renferme un diagramme de dispersion relié pour le prix nominal du blé sur la période de 1957 à aujourd'hui. Comme on peut le voir, les prix du blé se déplacent autour d'un point d'attraction de 1,70 $US/boisseau jusqu'au quatrième trimestre de 1972, lorsqu'ils ont soudainement brisé la tendance; la suite est peut-être le mieux illustrée par les données.

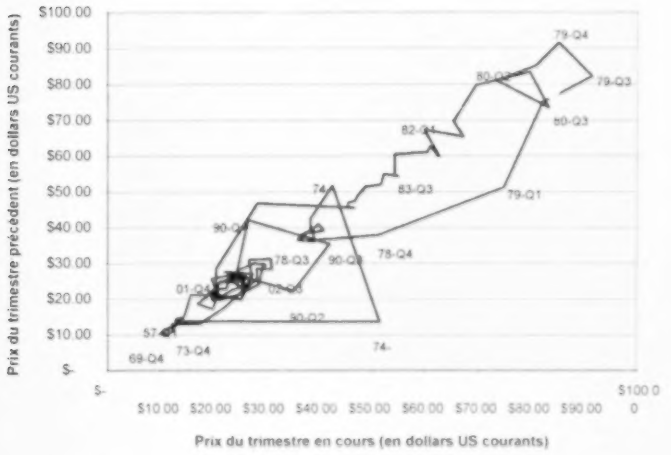
Figure 3. Diagramme de dispersion relié : prix du blé (en dollars US), 1957 - 2002



Source : FMI, *Statistiques financières internationales*, décembre 2002.

Un tableau semblable, mais quelque peu différent, ressort de l'examen d'un diagramme de dispersion relié pour le prix réel du pétrole au cours de la période d'après-guerre.

Figure 4. Diagramme de dispersion relié : prix du pétrole (en dollars US constants), 1957 – 2002



Source : FMI, *Statistiques financières internationales*, décembre 2002.

Dans cette figure, il y a un regroupement très dense de points en bas à gauche, qui correspond à la période de stabilité du prix du pétrole qui a précédé l'OPEP. Après la brusque hausse du prix du pétrole provoquée par l'OPEP en septembre 1973, la trajectoire s'éloigne et un nouveau secteur d'équilibre apparaît juste au-dessous de 40 $US le baril (en dollars US du T3:2002). Le deuxième choc du prix du pétrole a fait grimper la trajectoire jusqu'à environ 85 $US le baril et, encore une fois, des signes sont apparus pour indiquer qu'un nouveau point d'attraction s'était formé; ensuite, la trajectoire commence à redescendre vers l'origine au moment où le prix du pétrole entreprend sa longue descente. Après une grande boucle, lors de la Guerre du Golfe de 1991, un nouveau point d'attraction se forme à environ 25 $US le baril, lorsque l'OPEP réussit à stabiliser les prix en indiquant son intention de maintenir les prix dans la fourchette de 22 à 28 $US.

La difficulté réside dans l'interprétation des signaux des prix. Dans le cas présent, l'information erronée est l'apparition d'un nouvel équilibre. Les lignes de tendance reliant les pointes des prix pétroliers après les chocs de 1973 et de 1979 font paraître raisonnable un prix du pétrole d'environ 60 dollars. Le fait que le coûteux projet des sables bitumineux, qui est le produit de ce raisonnement, ait été mis en veilleuse témoigne de façon éloquente du risque d'une mauvaise lecture des données sur les prix – et le Canada n'a pas manqué d'économistes qualifiés et de spécialistes de l'industrie pétrolière.

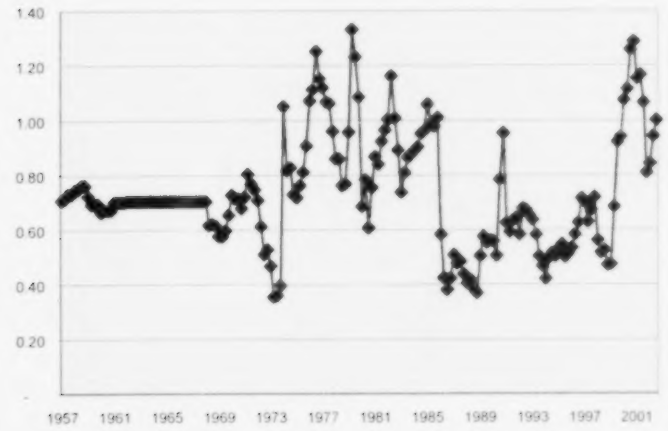
Un point peut-être plus important, la situation a été aussi chaotique pour ce qui est des prix *relatifs*. Prenons l'exemple du prix du pétrole par rapport à l'or. Les données sont présentées ici sous forme d'indice où T1:1957=1,00. Tout au long de l'ère de Bretton Woods, les prix relativement stables du pétrole et de l'or ont fait en sorte que le prix relatif de ces deux produits de base s'est déplacé dans une bande très étroite. Après l'effondrement du système de Bretton Woods, le prix relatif n'a pas affiché une tendance cohérente vers l'équilibre. Et c'est sûrement là que se situe le problème essentiel : ce qui importe en économie, *c'est* le prix relatif.

Pour une bonne part, le comportement instable illustré ici est le reflet de l'inflation[17], bien que la poussée inflationniste qui a fait chuter la valeur du dollar US ait été en grande partie imputable à la perte de la discipline imposée par la convertibilité-or du dollar sur les politiques monétaires et financières nationales.

---

[17] L'ajustement de la série au déclin du pouvoir d'achat du dollar US vient quelque peu embrouiller les cartes, la trajectoire après 1972 revenant couper le point d'attraction d'avant 1972. Toutefois, la conclusion essentielle est la même (dans un graphique à plusieurs couleurs, elle est aussi éloquente). La trajectoire du prix nominal est également importante, parce que c'est en fonction du prix nominal que les agents économiques font leurs calculs dans le monde réel, avec tous les risques d'illusion monétaire que cela comporte.

Figure 5. Prix du pétrole par rapport à celui de l'or, 1957 - 2002



Source : FMI, *Statistiques financières internationales*, décembre 2002.

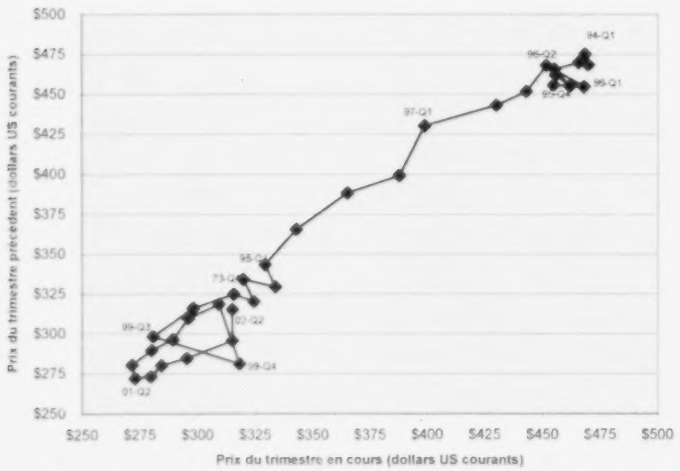
La volatilité maximale se situe dans les années 70 et au début des années 80. Les marchés semblent progressivement avoir acquis un meilleur contrôle de la dynamique et réussi à contenir les fluctuations dans des fourchettes plus étroites dans les années 80 et 90. Donc les ellipses reliant les données sont plus étroites à mesure que nous nous approchons du présent.

Toutefois, cela ne veut pas dire que les fluctuations internationales des prix ont été ramenées à presque rien. La montée du dollar US à la fin des années 90 s'est accompagnée d'une chute du prix de l'or et du pétrole à de très faibles niveaux (voir la figure ci-dessous où le prix de l'or se détache des points d'attraction qui ont régi l'évolution des prix au milieu des années 90). Cette situation a incité certains analystes à qualifier la conduite de la politique monétaire aux États-Unis comme excessivement restrictive.[18] La politique monétaire des É-U est

[18] Voir par exemple Reuven Brenner de l'Université McGill, « Alan Goldspan », *Financial Post*, 21 janvier 2003, p. 11. Brenner fait remarquer qu'après s'être négocié à environ 400 $US l'once dans la période 1993-1996,

bien sûr dictée par la conjoncture économique et par la stabilité nationale des prix; néanmoins, étant donné le rôle joué par la devise É-U comme numéraire du commerce international, les répercussions de la politique monétaire des É-U sont importantes et profondes. À titre d'exemple, la crise financière vécue par la Russie en 1998 était imputable en partie à l'effondrement des prix du pétrole; et la crise russe a déclenché la crise brésilienne.

Figure 6. Diagramme de dispersion relié : prix de l'or (en dollars US constants), 1994 – 2002



Source : FMI, *Statistiques financières internationales*, décembre 2002.

---

le prix de l'or a chuté pour se négocier à une valeur aussi basse que 252,80 $US le 20 juillet 1999. Brenner est d'avis que Greenspan n'a pas réagi à la demande mondiale accrue (de dollars) et qu'il est responsable des fluctuations monétaires désastreuses des six dernières années. L'article a été motivé par l'intérêt renouvelé du président de la Réserve fédérale à se servir du prix de l'or comme indicateur de la politique, annoncé dans un discours à l'Economic Club de New York, le 19 décembre 2002.

Instabilité des taux de change

Le changement de régime du début des années 70 a toutefois provoqué plus qu'une volatilité accrue des prix des produits de base. Il a aussi suscité une plus grande volatilité des taux de change.

Il est particulièrement pertinent dans l'analyse qui suit de comparer la solution au problème de déséquilibre de l'épargne et de l'investissement dans le cadre du régime de Bretton Woods et dans le cadre du système subséquent, en l'occurrence le flottement généralisé des grandes devises.

Dans le cadre du système de Bretton Woods, un déséquilibre épargne-investissement dans un pays entraînait un problème de balance de paiements qui était solutionné par une avance de trésorerie (en fait, des programmes bien connus du FMI, comme le taux d'actualisation public et le General Agreement to Borrow, ont été élaborés pour consentir de telles avances de trésorerie à l'époque de Bretton Woods) ou par une dévaluation approuvée par le FMI, pourvu que la situation de la balance de paiement soit perçue comme imputable à une perte de compétitivité (par exemple, causée par une inflation cumulative plus élevée dans les coûts et les prix nationaux). Une telle dévaluation – comme celle de la livre sterling en 1968 – s'appliquait uniformément à tous les partenaires commerciaux, ce qui veut dire que les parités bilatérales et les rapports de prix entre toutes les autres paires de pays restaient inchangées.

Par contre, après le système de Bretton Woods, le fardeau de la correction d'un problème de balance de paiement – imputable à l'érosion de la compétitivité ou à un déséquilibre épargne-investissement découlant de choix de politiques – a dû être supporté par le taux de change. En outre, le rajustement du taux de change pouvait être beaucoup plus important, puisqu'il risquait d'outrepasser la cible, comme cela est souvent arrivé. Enfin, la dévaluation se répercutait de façon asymétrique aux autres devises. Par le fait même, elle était plus forte pour le nombre limité de devises devant en supporter le fardeau. Et, en raison des mouvements différentiels par rapport aux autres devises, le phénomène a modifié les parités bilatérales entre des paires de

pays. Dans la mesure où les pays ayant subi une réévaluation disproportionnée ont eu recours à des mesures protectionnistes, les mouvements potentiels des taux de change ont été amplifiés, et dans la mesure où ces pays ont été déstabilisés, la perturbation initiale a déclenché une onde de choc secondaire.

La justification des taux de change flottants est qu'ils protègent les pays contre les effets des chocs commerciaux, facilitent l'ajustement aux déséquilibres extérieurs et, en principe, préviennent les écarts d'inflation cumulatifs qui pourraient éventuellement provoquer une crise des taux de change ayant des ramifications perturbatrices.

Si l'on reconnaît que les taux de change flottants permettent à un pays d'atteindre ces objectifs, quels résultats engendrent-ils pour l'ensemble du système? Après tout, si un pays s'ajuste à l'incidence d'un choc au niveau des termes de l'échange en dévaluant sa monnaie, le même événement peut entraîner une réévaluation pour d'autres pays. Il est évidemment possible que cela ait un effet de contagion, comme une dévaluation par un important partenaire commercial. Si une dévaluation survient en réaction à un déséquilibre épargne-investissement d'origine nationale ayant peu à voir avec la compétitivité du pays (comme un déséquilibre lié au compte de capital et non au compte courant), le régime de taux de change devient un mécanisme permettant d'externaliser un problème de politique intérieure (par exemple la réticence à renforcer les stimulants à l'épargne). Il n'est pas du tout évident que le système dans son ensemble fonctionnera bien.

En effet, les données empiriques incitent à penser qu'il existe des problèmes généralisés : le comportement des taux de change est l'un des domaines de l'économie internationale où des énigmes sont apparues.[19] Trois caractéristiques générales du système de taux de change postérieur au régime de Bretton Woods ont retenu l'attention des chercheurs : premièrement, et

[19] Pour une analyse, voir l'article de Dan Ciuriak, « Trade and Exchange Rate Regime Coherence: Implications for Integration in the Americas », *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, vol. 3, n° 2, 2002, p. 256-274.

ce qui est peut-être le plus important, les importantes fluctuations dans les taux de change bilatéraux des trois principales devises (dollar US, yen et euro), dont les amplitudes sont difficiles à expliquer à l'aide de la théorie traditionnelle. Deuxièmement, les changements intermittents des parités de taux de change, souvent d'une grande ampleur, qui ont mené à la formulation des théories d'équilibres multiples. Troisièmement, on a observé une divergence persistante des devises par rapport à la parité de leur pouvoir d'achat.

En abordant ces questions à tour de rôle, il convient de noter que les États-Unis, le Japon et l'Union européenne représentent environ les deux tiers de la production mondiale et une proportion appréciable des échanges commerciaux (à la fois directement entre les frontières et indirectement par le truchement des ventes des filiales étrangères). Les taux de change qui lient ces économies sont manifestement trois des prix les plus importants dans l'économie mondiale. Ils influencent non seulement la compétitivité réciproque des entreprises de ces économies, mais aussi celle des entreprises d'autres pays qui sont liées à ces dernières par l'investissement étranger direct, ou à titre de fournisseurs ou de concurrents directs. Si l'on tient compte des effets d'équilibre général, ils exercent une influence plus profonde tous les autres prix relatifs dans l'économie mondiale. Si ces trois devises se trouvent mutuellement et de façon persistante éloignées de l'équilibre, il en va de même pour la structure mondiale des prix.

La théorie des équilibres multiples a été élaborée pour expliquer ce qui apparaît comme des attaques soudaines, injustifiées et spéculatives sur des devises dont la performance était satisfaisante. Selon cette théorie, les marchés financiers anticipent avec exactitude les changements dans les politiques qui ont soutenu jusque-là une monnaie. Autrement dit, si l'inflation est implicite dans le contexte économique et politique futur d'un pays, les marchés financiers précipitent le changement du taux de change auquel mènera inexorablement l'avenir inflationniste. Puisqu'une telle attaque se trouve validée en produisant sa propre justification, la théorie se vérifiera si le gouvernement dont la monnaie est attaquée va de l'avant et adopte les politiques

inflationnistes dont l'anticipation a déclenché l'attaque en premier lieu. Le problème que pose cette théorie est que les gouvernements des pays visés par de telles attaques ne se sont généralement pas comportés comme l'exigeait la théorie – leurs politiques ne sont pas devenues plus inflationnistes. Il s'ensuit alors que le changement de taux de change est réel et qu'il provoque d'importants changements dans la position concurrentielle relative du pays concerné et, bien sûr, dans celle de ses partenaires et de ses concurrents commerciaux. Parallèlement, le risque de change lié aux monnaies des pays en émergence est devenu si grand que le coût réel du capital pour les emprunteurs de ces pays a augmenté, ce qui se répercute sur les prix relatifs du capital et de la main-d'œuvre.

La troisième énigme entourant le comportement des taux de change, soit la persistance de la divergence par rapport à la parité de pouvoir d'achat, a aussi une incidence sur le contenu informatif des prix internationaux. Tant que ces divergences sont assez grandes pour créer des avantages ou des inconvénients importants sur le plan des de coûts qui durent assez longtemps pour influencer les décisions des producteurs quant à l'organisation de la production des produits et services dans un contexte où la fragmentation transfrontière du processus de production est possible, elles peuvent avoir un effet de distorsion sur la division internationale du travail.

Ensemble, ces comportements étranges des taux de change – et implicitement, les mouvements de capitaux qui en sont largement à l'origine – engendrent beaucoup de turbulence dans le système international des prix. En fait, devant l'ampleur des effets, cette turbulence serait plus que suffisante pour compromettre la qualité du « signal » transmis par les prix en ce qui concerne l'organisation internationale efficiente de la production.[20]

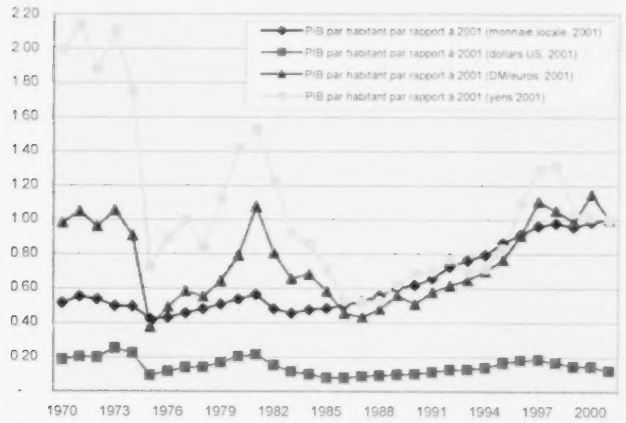
---

[20] À cet égard, il convient de noter que les marges de prix touchées par la libéralisation du commerce dans les modèles informatisés d'équilibre général, qui servent à estimer les gains d'efficience découlant d'une libération du commerce, ont tendance à être modestes par rapport à l'ampleur des mouvements réels des taux de change.

Pour examiner l'importance de ces caractéristiques du système de taux de change flottants, il est utile d'imaginer d'abord un monde où il y a une unité de compte internationale d'une stabilité à toute épreuve et des taux de change que l'on rajuste uniquement pour compenser les taux différentiels d'inflation des divers pays. Dans ce contexte, un pays qui a réussi à doubler son PIB réel par habitant par rapport à sa propre monnaie doublerait son pouvoir d'achat international. De plus, la croissance de son PIB réel par habitant semblerait la même, *peu importe la façon de mesurer cette croissance – dans une perspective américaine, japonaise ou européenne.*

Dans cette optique, le fil des événements des dernières décennies apparaît d'une remarquable instabilité.

Figure 7. Chili : PIB réel par habitant en monnaie locale, en dollars US constants, en yens constants et en DM/euros constants, 1970-2000



Source : FMI, *Statistiques financières internationales*, décembre 2002.

Ainsi, par rapport à sa propre monnaie, le PIB par habitant du Chili représentait, en 1970, 55 p. 100 de son niveau de 2001 pour augmenter plus ou moins régulièrement en termes réels

jusqu'à son niveau de 2001. En dollars US constants, la réalité est tout à fait différente. Le PIB par habitant du Chili n'est pas plus élevé en 2001 qu'en 1970 et, dans les années intermédiaires, il a varié jusqu'à être 60 p. 100 supérieur et plus de 40 p. 100 inférieur à ce niveau. Exprimée en yens constants ou en euros constants, la réalité prend aussi une toute autre tournure. On pourrait brosser un tableau semblable pour d'autres pays.

Le tableau qui se dégage d'un examen des tendances du revenu exprimées dans une monnaie commune n'est pas seulement marqué par l'absence de convergence et une instabilité considérable, mais aussi par des renseignements contradictoires.

Premièrement, du côté de la production, l'instabilité du pouvoir d'achat international est liée à une stabilité à peu près équivalente des coûts internationaux des facteurs de production employés dans les diverses économies – la main-d'œuvre et la terre. De plus, dans les pays tributaires à la marge du capital étranger, il y aurait aussi une volatilité du prix relatif du capital par rapport à la main-d'œuvre et à la terre. L'instabilité des prix des facteurs influe sur les décisions relatives à l'emplacement de la production à vocation internationale et au choix de la technologie de production, avec des conséquences en aval sur les ratios capital-travail, la demande de capital humain, les salaires et les niveaux de productivité. Puisque la production dans les économies de marché est assurée par de réseaux autonomes de fournisseurs et de clients interconnectés, toute instabilité d'une partie d'un réseau local peut compromettre la viabilité de réseaux entiers. La difficulté ou même l'impossibilité d'organiser une production axée sur l'exportation limite considérablement la capacité d'importer, écartant ainsi le pays des courants de l'économie mondiale.

Parallèlement, l'instabilité des revenus a des répercussions sociales évidentes, notamment sur la participation à l'économie de marché et, par extension, à l'économie mondiale. Le ménage constitue l'assise de toute structure sociale humaine. La formation des ménages, l'éducation des enfants et les soins aux aînés sont des processus à long terme qui exigent une bonne stabilité.

Pour la plupart des ménages, la relation avec la société dans son ensemble est fonction du revenu tiré de l'activité économique. L'instabilité de cette relation se transpose en risque. Ce risque sera d'autant plus grand que le niveau de revenu et d'épargne est bas et que l'endettement est élevé. Si les prix et les revenus dans l'économie internationale sont plus volatiles que dans l'économie nationale, comme ça semble être le cas, la participation à l'économie mondiale comporte plus de risque – et pour ceux qui sont le moins en mesure de supporter une fluctuation brusque du revenu, elle est trop risquée.

Par conséquent, les transactions se feraient surtout au niveau local, à des prix qui fluctuent indépendamment des prix mondiaux – « l'effet frontalier » singulièrement important qui caractérise l'économie mondiale. La contrepartie de ces effets pour les pays les plus pauvres serait la « marginalisation observée » des populations et « la mise à l'écart » des économies.

L'importante turbulence observée dans le prix international apparaît comme une explication systémique rationnelle de l'échec tenace des efforts de développement au cours des dernières décennies. L'incapacité d'investir dans les compétences spécialisées et les immobilisations nécessaires pour participer à la division mondiale du travail, dans un contexte où les rendements sur ces investissements sont très incertains, est directement comparable à la structure à court terme de l'épargne dans les pays où, historiquement, l'inflation a été forte et variable.

Conclusion

Le développement économique est une entreprise difficile. Voilà le message qui ressort de siècles de divergences généralisée entre les économies. La croissance de rattrapage est possible et elle a parfois réussi. La stabilité des prix semble jouer un rôle important – certes, la preuve de la convergence entre les États américains et entre les préfectures japonaises (et au sein de l'Union européenne) incite à croire que le commerce, l'investissement et les transferts de technologie peuvent exercer une bonne influence dans un contexte où les prix sont stables. Les périodes de convergence à l'échelle internationale semblent

être liées à la présence de régimes de taux de change qui renforcent les signaux émanant des prix.

Nous ne tirons pas de conclusion sur le plan des politiques. Globalement, l'histoire nous apprend que les régimes de taux de change s'inscrivent dans leur contexte historique particulier, où la politique, la sécurité et le cadre social ont des rôles importants à jouer, au-delà des considérations liées à la politique économique. Mais nous ne savons toujours pas quel ensemble réalisable de régimes de taux de change conviendrait à notre époque. Peut-être l'expérience des trois dernières décennies permettra-t-elle aux pays et aux agents économiques actifs sur les marchés internationaux de se comporter de façon plus efficiente à l'avenir. Il y a certainement eu une baisse de la volatilité des prix des produits de base au cours des trois dernières décennies. Et il est possible que le recours à des techniques comme les cibles d'inflation aidera les marchés financiers à former des attentes plus précises et à réduire l'instabilité engendrée par les taux de change.

Il reste que la volatilité des prix réels a été beaucoup plus forte dans le cadre du régime de taux de change actuel que dans le système qu'il a remplacé. On peut faire un lien entre cette instabilité et les problèmes de développement qui ont contribué au profil observé de divergence qui a marqué la période de mondialisation la plus récente. Il est possible de tirer ici une conclusion sur le plan des politiques : on devrait moins mettre l'accent sur les caractéristiques mesurables des pays – certainement au sens normatif – lorsqu'il est question de réforme.

Jusqu'à preuve du contraire, les petites et moyennes économies doivent fonder leur participation à l'économie mondiale sur la prémisse que les taux de change auront tendance à s'écarter constamment des valeurs « d'équilibre » et que les rajustements fondamentaux liés à des déplacements importants des flux de capitaux seront la norme plutôt que l'exception. Une approche prudente à la participation à l'économie mondiale est donc éminemment justifiée : envisager de faire du commerce, lequel procure les principaux avantages de la mondialisation, mais traiter les mouvements de capitaux avec une grande circonspection et surveiller attentivement l'harmonisation interna-

tionale des liens commerciaux et financiers. En outre, puisque les changements sur les marchés financiers internationaux peuvent être principalement attribuables à des situations qui surviennent à l'étranger, il serait peu avisé d'interpréter une hausse soudaine des rentrées de capitaux comme étant l'approbation de saines politiques structurelles ou, à l'inverse, les sorties précipitées de capitaux comme une réprobation de ces dernières. Les réformes structurelles doivent être envisagées en fonction de leurs avantages et inconvénients propres, non comme des solutions possibles aux pressions financières internationales.